



CDDH-SOC(2018)13

24/08/2018

COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME  
(CDDH)

---

**GROUPE DE RÉDACTION SUR LES DROITS SOCIAUX  
(CDDH-SOC)**

**Compilation de documents de référence**

**pertinents pour le « deuxième rapport »  
identifiant des bonnes pratiques et formulant des propositions visant à améliorer  
la mise en œuvre des droits sociaux en Europe**

Il est rappelé que le CDDH-SOC, lors de sa 2<sup>e</sup> réunion (2–4 mai 2018), a adopté son Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe (premier rapport). Sur cette base, le CDDH-SOC, conformément à son mandat, doit en outre « identifier les bonnes pratiques et formuler, le cas échéant, des propositions visant à améliorer la mise en œuvre des droits sociaux et à faciliter notamment l'articulation des instruments du Conseil de l'Europe avec d'autres instruments de protection des droits sociaux » dans un deuxième rapport.

## Table des matières

<b>A. Sélection de Résolutions du Comité des Ministres adoptées concernant des rapports transmis par le Comité européen des Droits sociaux (CEDS) sur des réclamations collectives (contenant des informations fournies par les Gouvernements défendeurs à cet égard) .....</b>	<b>4</b>
1. Résolution CM/ResChS(2017)8, <i>Finnish Society of Social Rights</i> c. Finlande, Réclamation n° 108/2014 .....	4
2. Résolution CM/ResChS(2017)4, <i>Associazione sindacale « La Voce dei Giusti »</i> c. Italie, Réclamation n° 105/2014 .....	7
3. Résolution CM/ResChS(2017)2, <i>Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV)</i> c. République tchèque, Réclamation n° 104/2014 .....	11
4. Résolution CM/ResChS(2015)9, <i>Association pour la protection des enfants (APPROACH) Ltd</i> c. Irlande, Réclamation n° 93/2013 .....	16
5. Résolution CM/ResChS(2015)4, <i>Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA)</i> c. Pays-Bas, Réclamation n° 86/2012 .....	19
6. Résolution CM/ResChS(2014)7, <i>Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA-ETAM)</i> c. Grèce, Réclamation n° 76/2012 .....	25
7. Résolution CM/ResChS(2014)1, <i>Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO)</i> c. Suède, Réclamation n° 85/2012 .....	30
8. Résolution CM/ResChS(2013)18, <i>Conseil européen des syndicats de police (CESP)</i> c. Portugal, Réclamation collective n° 60/2010 .....	37
9. Résolution CM/ResChS(2013)17, <i>Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS)</i> c. Norvège, Réclamation n° 74/2011 .....	42
10. Résolution CM/ResChS(2013)11, <i>Défense des enfants international (DEI)</i> c. Belgique, Réclamation n° 69/2011 .....	46
11. Résolution CM/ResChS(2013)6, <i>Médecins du Monde – International</i> c. France, Réclamation n° 67/2011 .....	56
12. Résolution CM/ResChS(2012)4, <i>Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie (« CSIB »), Confédération syndicale « Podkrepa » (CS « Podkrepa ») et Confédération européenne des Syndicats (« CES »)</i> c. Bulgarie, Réclamation n° 32/2005 .....	69
13. Résolution CM/ResChS(2011)7, <i>Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA)</i> c. Slovénie, Réclamation n° 53/2008 .....	72
14. Résolution CM/ResChS(2009)7, <i>International Centre for the Legal Protection of Human Rights</i> c. Croatie, Réclamation n° 45/2007 .....	80
<b>B. Échanges de vues du Comité des Ministres avec le Président du Comité européen des Droits sociaux .....</b>	<b>84</b>
1. Discours par M. le Professeur Giuseppe Palmisano, Président du CEDS, du 21 mars 2018 ( <i>disponible en anglais uniquement</i> ) .....	84
2. Discours par M. le Professeur Giuseppe Palmisano, Président du CEDS, du 22 mars 2017 ( <i>disponible en anglais uniquement</i> ) .....	92

<b>C. Documents de référence du processus de Turin<sup>1</sup></b> .....	<b>98</b>
1. Document de Bruxelles sur l'avenir de la protection des droits sociaux en Europe (synthèse des discussions lors de la Conférence à haut niveau de Bruxelles sur « l'avenir de la protection des droits sociaux en Europe » les 12 et 13 février 2015, préparée par un Groupe de travail d'experts académiques indépendants).....	98
2. Rapport général sur la Conférence à haut niveau de Turin sur la Charte sociale européenne les 17 et 18 octobre 2014, préparé par Michele Nicoletti, Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et Rapporteur général de la Conférence ( <i>sans annexes</i> ) .....	113
<b>D. Document de travail du CEDS sur « La relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne » du 15 juillet 2014 (<i>sans annexes</i>)</b> .....	<b>143</b>

---

<sup>1</sup> Le document et le rapport cités en référence sous ce titre ont été rédigés par des experts indépendants et par un rapporteur général respectivement et n'ont pas été adoptés en tant que documents officiels ou conclusions aux Conférences à haut niveau en question.

**A. Sélection de Résolutions du Comité des Ministres adoptées concernant des rapports transmis par le Comité européen des Droits sociaux (CEDS) sur des réclamations collectives (contenant des informations fournies par les Gouvernements défendeurs à cet égard)**

**1. Résolution CM/ResChS(2017)8, *Finnish Society of Social Rights c. Finlande*, Réclamation n° 108/2014**

Résolution CM/ResChS(2017)8  
*Finnish Society of Social Rights c. Finlande*  
 Réclamation n° 108/2014

*(adoptée par le Comité de Ministres le 14 juin 2017,  
 lors de la 1289<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres<sup>2</sup>,

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

Considérant la réclamation présentée le 29 avril 2014 par *Finnish Society of Social Rights* contre la Finlande ;

Eu égard au rapport contenant la décision sur le bien-fondé de la réclamation qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux, dans laquelle celui-ci a conclu :

- **à l'unanimité qu'il n'y a pas violation de l'article 12 § 3 de la Charte.**

L'article 12 § 3 exige des États qu'ils améliorent leur système de sécurité sociale. L'extension des régimes, la couverture des nouveaux risques ou le relèvement des prestations sont des exemples de telles améliorations (Observation interprétative de l'article 12, Conclusions, 2009).

Une évolution restrictive du système de sécurité sociale n'est pas automatiquement contraire à l'article 12 § 3 (Observation interprétative de l'article 12, Conclusions XVI-1, 2002).

Les restrictions ou limitations des droits en matière de sécurité sociale sont compatibles avec la Charte, dans la mesure où celles-ci apparaissent nécessaires pour assurer la sauvegarde d'un système de sécurité sociale donné (Observation interprétative de l'article 12 § 3, Conclusions XIII-4) et où elles laissent subsister une protection efficace des membres de la société contre la survenance des risques sociaux et économiques. En raison des liens étroits entre l'économie et les droits sociaux, la poursuite d'objectifs économiques n'est pas incompatible avec l'article 12 (voir par exemple *Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA-ETAM) c. Grèce*, Réclamation n° 76/2012, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012, § 71).

Le gouvernement a progressivement relevé la limite d'âge permettant de percevoir les allocations de chômage liées aux gains et a supprimé la pension de chômage. D'après le gouvernement, le système

<sup>2</sup> Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovaquie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

a été modifié parce que des études avaient démontré que cela améliorerait la situation en matière d'emploi des travailleurs âgés.

Les mesures contestées ont été prises dans le but de maintenir plus longtemps les travailleurs âgés sur le marché de l'emploi, et elles n'empêchent pas l'ensemble des membres de la société de continuer de jouir d'une protection effective contre les risques sociaux et économiques. Les mesures prises sont proportionnées au but poursuivi, étant donné, notamment que, la limite d'âge permettant de prolonger la perception des allocations de chômage liées aux gains est plus basse pour les chômeurs les plus âgés et augmente progressivement pour les générations plus jeunes.

À cet égard, la situation en Finlande a été précédemment constatée conforme à l'article 12 §§ 2 et 3 (Conclusions, 2013). Aucun élément nouveau ne donne matière à parvenir à une conclusion différente.

- **à l'unanimité qu'il y a violation de l'article 13 § 1 de la Charte.**

L'article 13 § 1 garantit le droit à des prestations pour lesquelles le besoin individuel constitue le principal critère d'attribution et qui sont versées à toute personne du seul fait de sa situation de besoin (Conclusions 2013, Bosnie-Herzégovine, article 13 § 1).

Une personne est admise au bénéfice de l'assistance sociale lorsqu'elle n'est pas en mesure de se procurer des ressources « par ses propres moyens ou en les recevant d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale » (Observation interprétative de l'article 13 § 1, Conclusions XIII-4, 1996).

L'assistance sociale doit être d'un niveau suffisant pour assurer l'obtention d'une assistance appropriée. Lorsque le niveau de l'assistance sociale est examiné, il est tenu compte des prestations de base, des éventuelles prestations supplémentaires et du seuil de pauvreté propre au pays concerné, fixé à 50 % du revenu médian ajusté disponible, calculé sur la base du seuil de risque de pauvreté établi par Eurostat (voir, par exemple, Conclusions XIX-2, article 13 § 1, Lettonie, 2009).

En ce qui concerne l'aide à l'insertion sur le marché du travail, elle était de 702 € par mois en 2014. Selon les données Eurostat, 50 % du revenu médian ajusté correspondait en 2014 à 987,57 €. L'aide à l'insertion sur le marché du travail correspondait donc à 35,5 % du revenu médian ajusté. Cette prestation est assujettie à l'impôt sur le revenu de 20 %, de sorte que sa valeur nette s'élève à 561,6 € par mois, soit environ 28,4 % du revenu médian ajusté. Ce montant est nettement insuffisant pour assurer la conformité à la Charte.

Les bénéficiaires de l'aide à l'insertion sur le marché du travail peuvent prétendre à l'allocation-logement, ainsi qu'à l'assistance sociale destinée à couvrir les frais de logement excédentaires. Le montant de l'allocation logement est déterminé par les critères et le plafond prévus par la loi relative à ladite allocation. Le montant maximum de cette aide correspond à 80 % des dépenses de logement raisonnables, corrigées en fonction de la taille et des revenus du ménage ainsi que de l'emplacement du logement. En 2013, le montant maximum du loyer ou des dépenses de logement prises en compte était de 488 € par mois.

L'allocation logement est limitée par les divers critères objectifs précités ; rien, dans les informations disponibles, ne permet de dire que les bénéficiaires de l'aide à l'insertion sur le marché du travail ont toujours droit au montant maximum de l'allocation. Aucune information n'a été trouvée, ni dans la présente réclamation ni dans les éléments obtenus à d'autres titres (tels que Finnish Society of Social Rights c. Finlande, Réclamation n° 88/2012, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2014, et procédure des rapports) en ce qui concerne le montant des prestations d'assistance sociale versées aux bénéficiaires de l'aide à l'insertion sur le marché du travail. Le niveau de l'aide à l'insertion sur le marché du travail a été précédemment jugé inférieur à celui requis par la Charte (Finnish Society of Social Rights c. Finlande, Réclamation n° 88/2012, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2014, § 121).

Compte tenu de ce qui précède, l'aide à l'insertion sur le marché du travail, combinée avec les autres prestations dont il a été fait état, n'est pas suffisante pour permettre à ses bénéficiaires de répondre à leurs besoins essentiels.

Vu les informations communiquées par la délégation de la Finlande lors de la réunion du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC) du 23 mars 2017 (voir Annexe à la résolution),

1. prend note de la déclaration du Gouvernement finlandais et des informations qu'il a communiquées au sujet du suivi de la décision du Comité européen des Droits sociaux (voir Annexe à la présente résolution) ;
2. appelle de ses vœux que la Finlande fasse état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne révisée, de tout nouvel élément dans la mise en œuvre de la Charte sociale européenne révisée.

*Annexe à la Résolution CM/ResChS(2017)8*

**Allocution de la Représentante de la Finlande lors de la réunion du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC) tenue le 23 mars 2017**  
***Finnish Society of Social Rights c. Finlande, Réclamation n° 108/2014***

Commentaires du Gouvernement finlandais (traduits de l'anglais)

« Dans la décision qu'il a adoptée le 8 décembre 2016 concernant la Réclamation collective n° 108/2014 formée par la Finnish Society of Social Rights contre la Finlande, le Comité européen des Droits sociaux considère que l'aide à l'insertion sur le marché du travail, combinée avec les autres prestations, ne suffit pas à permettre à ses bénéficiaires de subvenir à leurs besoins essentiels, et qu'il y a par conséquent violation de l'article 13 § 1 de la Charte.

Le gouvernement prend acte du constat posé par le Comité. Il note premièrement avec satisfaction que le Comité a estimé que la Finlande se conformait à l'obligation qui lui revient au regard de l'article 12 § 3 concernant l'évolution du système de sécurité sociale.

Deuxièmement, le gouvernement observe que, de l'avis du Comité, la Finlande ne respecte pas les obligations qui lui incombent sous l'angle de l'article 13 § 1 de la Charte sociale européenne.

Le gouvernement maintient la position qu'il a exprimée dans les précédentes déclarations qu'il a faites au Comité, à savoir que la sécurité sociale repose sur un vaste système de protection sociale qui comprend diverses prestations pécuniaires complémentaires, telles que l'aide à l'insertion sur le marché du travail, l'allocation logement et l'assistance sociale. En outre, les indemnités pécuniaires sont complétées par d'autres prestations ciblées, des plafonds d'exonération et des aides, ainsi que par divers services personnels fournis en fonction de ce qu'exige la situation au cas par cas, de sorte que le fait d'apprécier le montant de certaines indemnités pécuniaires sans tenir compte du système dans son ensemble n'est pas révélateur du niveau auquel un demandeur est au final pris en charge par la sécurité sociale.

Le gouvernement souligne que le système de sécurité sociale finlandais couvre l'ensemble de la population et garantit à chacun, y compris aux chômeurs âgés qui ne sont pas présents sur le marché du travail, un revenu minimum capable de leur garantir des conditions de vie dignes.

Le gouvernement observe par ailleurs que des évaluations globales sont régulièrement menées pour déterminer le caractère suffisant de la sécurité sociale de base au plan national. La dernière en date, publiée le 26 février 2015 par l'Institut national de la Santé et de la Protection sociale, repose sur une étude réalisée par un groupe d'experts indépendants qui a cherché à voir si les régimes de sécurité sociale et d'assistance sociale étaient d'un niveau suffisant.

De même, le gouvernement attire l'attention sur les calculs effectués par l'OCDE, dont il ressort qu'en Finlande, le montant de la prestation servie à une personne seule au titre du revenu minimum était supérieur, en 2014, au seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu médian disponible ajusté (Panorama de la société 2016, p. 107, figure 5.8, OCDE 2016). Les travaux de l'OCDE mettent également en

avant que le niveau relatif de la prestation servie en Finlande au titre du revenu minimum est plus élevé que dans la plupart des autres pays pour lesquels ces calculs ont été réalisés.

Le gouvernement apprécie le dialogue constructif qu'il entretient avec le Comité et souhaite attirer votre attention sur un certain nombre de circonstances qui viennent étayer la position de la Finlande en la matière.

De l'avis du gouvernement, la décision du Comité (paragraphe 65 à 68) ne reflète pas pleinement le système de sécurité sociale finlandais. Le Comité a fondé sa décision sur l'aide à l'insertion sur le marché du travail et sur des allocations logement d'un montant moyen. Les allocations logement étant octroyées sur la base des frais réels de logement, un montant moyen n'est pas révélateur du montant des prestations effectivement versé dans chaque cas. De la même manière, le Comité s'est limité à prendre note de l'assistance sociale, sans totalement en tenir compte dans sa décision.

Le gouvernement souligne à cet égard que le fait de ne considérer l'aide à l'insertion sur le marché du travail qu'en combinaison avec l'allocation logement est trop réducteur, au motif en particulier que de nombreux bénéficiaires de l'aide précitée perçoivent aussi une prestation de logement et un revenu minimum. Le bénéficiaire d'une allocation logement peut aussi recevoir une prestation d'assistance sociale pour les autres frais qu'il est amené à supporter pour vivre et se loger dès lors que ses revenus combinés ne suffisent pas, en dépit de l'assistance sociale qui lui est versée, à lui permettre de subvenir à ses besoins essentiels. Le gouvernement maintient qu'il convient de tenir dûment compte, pour apprécier la situation au regard de l'article 13 § 1, des prestations discrétionnaires qui sont, par nature, destinées à garantir les moyens nécessaires pour subvenir aux besoins essentiels au cas par cas, lorsque les autres prestations s'avèrent insuffisantes.

En outre, il attire l'attention, dans la présente réclamation, sur les éléments factuels ci-après. L'aide à l'insertion sur le marché du travail n'est assortie d'aucune durée maximale de service. Si le demandeur d'emploi suit une mesure active, il est en droit de recevoir une indemnité pécuniaire supplémentaire pendant 200 jours et d'obtenir, pendant toute la période sur laquelle s'étale ladite mesure, le remboursement des dépenses engagées pour y participer. Les chômeurs qui ont des enfants peuvent prétendre à un complément pour enfant. De plus, le critère de ressources prenant en compte les revenus du conjoint a été supprimé en 2012 et aucune condition de ressources ne s'applique à ceux qui ont plus de 55 ans ou qui suivent une mesure active. Le système finlandais permet en outre d'obtenir relativement rapidement des indemnités de chômage liées aux gains, puisque l'admission au bénéfice de ces prestations s'ouvre après 26 semaines d'emploi. Tous ces facteurs influent sur les prestations de sécurité sociale des chômeurs et en relèvent le niveau.

Le gouvernement observe que le fait de vouloir apprécier le niveau de revenus en procédant de la sorte ne permet pas d'avoir une idée correcte des prestations que le système de sécurité sociale octroie effectivement aux chômeurs âgés. Le système de sécurité sociale finlandais est complexe et se compose de différents éléments qui peuvent être combinés de diverses manières, le but étant d'offrir l'assistance requise au cas par cas ; il est essentiel de prendre en considération la combinaison des prestations et le système de protection dans son ensemble.

Le gouvernement prend note du point de vue exprimé par le Comité ; il reviendra sur la question dans le rapport d'examen et étudiera les solutions qui pourraient être apportées pour remédier aux manquements constatés par le Comité. »

## **2. Résolution CM/ResChS(2017)4, *Associazione sindacale « La Voce dei Giusti »* c. Italie, Réclamation n° 105/2014**

Résolution CM/ResChS(2017)4  
*Associazione sindacale « La Voce dei Giusti »* c. Italie  
 Réclamation n° 105/2014

*(adoptée par le Comité de Ministres le 5 avril 2017, lors de la 1283<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres<sup>3</sup>,

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

Considérant la réclamation présentée le 22 avril 2014 par l'*Associazione Sindacale « La Voce dei Giusti »* contre l'Italie ;

Eu égard au rapport contenant la décision sur le bien-fondé de la réclamation qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux, dans laquelle celui-ci a conclu :

- **à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article E combiné à l'article 10 § 3 a) et b) de la Charte ;**

*Sur la comparabilité*

La situation des enseignants auxiliaires doit être examinée, non au regard de leur statut ou de leur dénomination conférée par le droit interne, mais de manière autonome selon les missions confiées, l'autorité hiérarchique et les activités exercées, ce dernier critère étant déterminant (Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France, Réclamation n° 101/2013, décision sur le bien-fondé du 27 janvier 2016, §§ 54-59).

En ce qui concerne l'exercice des fonctions d'enseignement, la nomination d'enseignants auxiliaires est subordonnée à certaines conditions et l'exercice de ces fonctions est limité à la durée pendant laquelle ces conditions perdurent effectivement. Cependant, la législation italienne ne distingue d'aucune manière les enseignants auxiliaires de ceux qui sont titulaires de l'habilitation à enseigner, par rapport aux fonctions exercées (correction d'épreuves, signature de documents officiels, examen des élèves, gestion au sein du corps enseignant) ou à leur intégration au sein du personnel enseignant.

En conséquence, les enseignants auxiliaires et les enseignants titulaires de l'habilitation à enseigner sont dans une situation comparable au regard des articles 10 § 3 a) et b) de la Charte.

*Sur l'existence d'une différence de traitement*

Les textes régissant la formation spécialisée au soutien scolaire instaurent une différence de traitement des enseignants auxiliaires par rapport aux enseignants titulaires de l'habilitation à enseigner en ce qu'ils excluent les premiers de l'accès à cette formation.

Le gouvernement ne conteste pas l'existence de cette différence de traitement, mais soutient qu'en vertu de l'obligation de bonne gestion administrative et en vue d'assurer la qualité de l'enseignement de soutien, la loi peut assujettir l'accès à l'enseignement de soutien à des conditions supplémentaires par rapport à celles jugées nécessaires à l'exercice de la profession d'enseignant.

---

<sup>3</sup> Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovaquie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

Les motifs présentés par le gouvernement poursuivent un but légitime, dans la mesure où les États parties peuvent, sans excéder la marge d'appréciation (Confédération française démocratique du travail (CFDT) c. France, Réclamation n° 50/2008, § 39) dont ils jouissent en vertu de l'article 10 § 3 a) et b) de la Charte, assujettir l'accès à l'enseignement de soutien à des conditions supplémentaires par rapport à celles jugées nécessaires à l'exercice de la profession d'enseignant, dans la mesure où ces conditions ont pour finalité de garantir la qualité de l'enseignement.

Toutefois, l'objet et le but de la Charte consistent à protéger des droits non pas théoriques mais effectifs (Commission internationale de Juristes c. Portugal, Réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, § 32). La différence de traitement en matière d'accès à la formation professionnelle ne saurait donc être légitime si elle empêche l'exercice effectif du droit à la formation professionnelle garanti par l'article 10 § 3 a) et b) de la Charte.

Sur ce point, l'accès à la formation spécialisée à l'enseignement de soutien dépend des circonstances dans lesquelles les enseignants auxiliaires sont susceptibles d'acquérir l'habilitation à enseigner, qui sont régies par les stages de formation active (TFA) ou les parcours de formation spécialisée (PAS). L'article E de la Charte interdisant tant la discrimination directe qu'indirecte, il convient dès lors d'examiner si les conditions d'accès à la formation spécialisée à l'enseignement de soutien prévues par ces programmes affectent les enseignants de soutien de manière disproportionnée.

#### *Sur l'existence d'une discrimination*

Au regard de l'article 10 § 3 de la Charte, les États parties doivent prévoir des facilités pour la formation et le recyclage des travailleurs adultes qui occupent un emploi (Conclusions XIX-1 (2008), Espagne). L'existence de ces mesures préventives permet de lutter contre la dépréciation des qualifications de travailleurs encore actifs qui risquent de se trouver au chômage en raison des évolutions technologiques et/ou économiques (Conclusions 2003, Italie). Il est en outre tenu compte de l'existence d'une législation relative au congé individuel de formation et des caractéristiques de ces dispositions, en particulier pour ce qui concerne la durée du congé, sa rémunération et la partie dont émane la demande ; ainsi que de la répartition du coût de la formation professionnelle continue entre les pouvoirs publics, l'assurance chômage, les entreprises et les ménages (Conclusions 2003, Slovaquie).

En l'espèce, le gouvernement ne démontre pas que les conditions d'admission aux TFA conduisant à l'habilitation à enseigner au cours de l'année scolaire 2014-2015 permettent aux enseignants auxiliaires de suivre ces TFA dans la pratique et de s'inscrire par la suite à la formation spécialisée à l'enseignement de soutien. L'absence de dispositions prévoyant des prises en charge des coûts ou des frais peut dissuader les enseignants auxiliaires employés sur la base de nominations précaires, temporaires, interrompues et relocalisées, de s'inscrire à ces TFA dans la pratique, alors même qu'ils satisfont aux conditions d'admission. Si l'accès aux TFA peut être restreint par une sélection et/ou la limitation des places disponibles, cette restriction ne saurait empêcher l'exercice effectif du droit des enseignants auxiliaires à la formation professionnelle.

Les modalités d'organisation des TFA impliquent, outre la réussite à des examens partiels et finaux, l'acquisition de 60 crédits universitaires (CFU) (correspondant à 1 500 heures de cours) sur un an ; la participation obligatoire à 70 % des cours ; ainsi que des déplacements ou une réinstallation à proximité des universités qui dispensent les cours. Les conditions liées aux PAS sont similaires : c'est-à-dire l'obtention de 42 crédits universitaires (équivalant à 1 025 heures de cours) et la participation obligatoire à 70 % des cours. Le gouvernement ne démontre cependant pas comment ces modalités, et notamment la participation obligatoire à un programme annuel, sont rendues compatibles avec le maintien de l'activité professionnelle des enseignants auxiliaires employés sur la base de nominations précaires, temporaires, interrompues et relocalisées, en prévoyant par exemple la flexibilité des horaires de travail ; la possibilité de congés de formation ; la dispense de présence sur les lieux de formation éloignés du lieu de travail ; ou l'instauration d'une formation à distance.

Aussi, le gouvernement ne démontre pas que les conditions d'accès aux TFA ou aux PAS permettent la reconnaissance, par un système de validation des acquis, de l'expérience professionnelle préalablement acquise dans l'enseignement de soutien par certains enseignants auxiliaires non titulaires de la spécialisation.

Dès lors, les conditions d'admission aux TFA ou aux PAS conduisant à l'habilitation à enseigner, les modalités d'organisation de ces formations et l'absence de reconnaissance des acquis professionnels affectent de manière disproportionnée la capacité des enseignants auxiliaires à acquérir l'habilitation à enseigner et à suivre par la suite la formation à l'enseignement de soutien garanti en vertu de l'article 10 § 3 a) de la Charte, créant ainsi une discrimination par rapport aux enseignants titulaires de l'habilitation à enseigner, qui ne sont pas astreints à suivre les TFA ou les PAS avant de pouvoir exercer leur droit à la formation professionnelle. Ces conditions créent une discrimination particulière au regard du droit des enseignants auxiliaires à des mesures spéciales en vue de la rééducation professionnelle garanti par l'article 10 § 3 b) de la Charte.

Vu les informations communiquées par la délégation de l'Italie lors de la réunion du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC) du 7 février 2017 (voir Annexe à la résolution),

1. prend note de la déclaration du Gouvernement italien et des informations qu'il a communiquées au sujet du suivi de la décision du Comité européen des Droits sociaux (voir Annexe à la présente résolution) ;
2. appelle de ses vœux que l'Italie fasse état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne révisée, de tout nouvel élément dans la mise en œuvre de la Charte sociale européenne.

*Annexe à la Résolution CM/ResChS(2017)4*

**Allocution du Représentant de l'Italie lors de la réunion du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC) tenue le 7 février 2017**  
**Associazione sindacale « La Voce dei Giusti » c. Italie, Réclamation n° 105/2014**

« Nous avons pris bonne note de la décision du Comité européen des Droits sociaux. Les autorités italiennes considèrent la Charte sociale européenne comme un exemple éclairant favorisant la justice et l'égalité en Europe. De même, nous saluons le travail persévérant mené par le Comité européen des Droits sociaux pour recenser les priorités et encourager les réformes dans les États membres afin de renforcer les normes sociales dans toute l'Europe.

Il est capital que chacun des États parties se conforme aux engagements pris. Nous souhaitons sincèrement agir en ce sens, y compris sur la question qui nous occupe aujourd'hui.

L'éducation a été au centre du débat politique ces dernières années dans mon pays. Je tiens à souligner que les institutions italiennes ont adopté des mesures capitales pour moderniser l'école et améliorer les conditions de travail et d'emploi des enseignants.

En effet, une réforme globale du système scolaire a été lancée en 2015 afin d'encourager une main-d'œuvre fort compétente et la catégorie des responsables. Une réforme globale, baptisée « la Bonne école », a été entamée : elle a permis d'offrir notamment des postes permanents à plus de 100 000 enseignants qui avaient le statut de temporaires et de réaliser de nouveaux investissements dans le secteur à raison de trois milliards d'euros.

Il va sans dire que les enseignants auxiliaires jouent un rôle clé dans le système scolaire dans l'intérêt du développement social et du bien-être des élèves ayant des besoins spéciaux. De même, la formation professionnelle est d'une importance capitale pour le bon fonctionnement du système éducatif afin d'assurer l'exercice effectif du droit de ces élèves d'avoir accès à des professionnels qualifiés et expérimentés.

Des programmes universitaires seront mis en place ces prochains mois pour aider davantage les enseignants spécialisés et avancés à assurer un niveau commun de formation dans tout le pays. En outre, permettez-moi de relever qu'au mois de décembre dernier, le ministère italien de l'Éducation a recruté plus de 5 000 enseignants qui venaient d'achever leur formation pour qu'ils s'occupent des élèves ayant des besoins spéciaux.

Des mesures significatives ont déjà été prises. Nous sommes conscients qu'il reste beaucoup à faire. Cependant, nous sommes convaincus que l'Italie s'est engagée sur la bonne voie et que cette question connaîtra une évolution positive dans un proche avenir. »

### **3. Résolution CM/ResChS(2017)2, Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. République tchèque, Réclamation n° 104/2014**

Résolution CM/ResChS(2017)2  
Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. République tchèque  
Réclamation n° 104/2014

*(adoptée par le Comité de Ministres le 22 février 2017,  
lors de la 1278<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres<sup>4</sup>,

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

Considérant la réclamation présentée le 3 mars 2014 par le Forum européen des Roms<sup>5</sup> et des Gens du Voyage (FERV) contre la République tchèque ;

Eu égard au rapport contenant la décision sur le bien-fondé de la réclamation qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux, dans laquelle celui-ci a conclu :

- ***à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 16 de la Charte de 1961 en raison de l'accès insuffisant au logement, des mauvaises conditions de logement et de la ségrégation territoriale ;***

Dans une récente conclusion relative à l'article 16 de la Charte de 1961, il a été constaté que la situation était non conforme au motif que les conditions de logement des familles roms n'étaient pas d'un niveau suffisant (Conclusions XX-4 (2015), République tchèque).

Le gouvernement a fourni des informations très générales sur les mesures visant à améliorer l'offre de logements – politique de logement social à l'horizon 2020, subventions et prêts, programmes plus

<sup>4</sup> Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

<sup>5</sup> Les termes « Roms et Gens du voyage » utilisés au Conseil de l'Europe englobent la grande diversité des groupes concernés par les travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine : d'une part, a) les Roms, les Sintés/Manouches, les Calés/Gitans, les Kaalés, les Romanichels, les Béash/Rudari ; b) les Egyptiens des Balkans (Egyptiens et Ashkali) ; c) les branches orientales (Doms, Loms et Abtal) ; d'autre part, les groupes tels que les *Travellers*, les Yéniches et les personnes que l'on désigne par le terme administratif de « Gens du voyage » ainsi que celles qui s'auto-identifient comme Tsiganes.

spécialement ciblés sur les Roms – sans toutefois les détailler. Des mesures ont été prises par le gouvernement pour améliorer plus généralement l'intégration des Roms : le Programme opérationnel intégré (PIO), les coordinateurs roms et le travail de l'Agence de l'inclusion sociale. Cependant, aucune information n'a été fournie quant aux besoins en termes de logement ni aux objectifs et aux résultats obtenus à ce jour (tels que le nombre de bénéficiaires de prêts subventionnés, le nombre d'habitations construites ou rénovées etc.) et peu de preuves concrètes ont été apportées permettant d'établir que des actions suffisantes ont été prises ou que des progrès mesurables ont été accomplis en termes de logement pour les Roms.

De nombreux éléments tirés d'autres sources attestent des mauvaises conditions de logement des Roms : les conclusions formulées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) en 2012 et son rapport de 2015 sur la République tchèque (cinquième cycle de contrôle), adopté en juin 2015 (CRI(2015)35), le rapport du Commissaire aux droits de l'homme de 2013 (CommDH(2013)1, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (Observations finales concernant le deuxième rapport périodique de la République tchèque, juin 2014, E/C.12/CZE/CO/2), un rapport commandité par la Commission européenne (Rapport sur l'accès des Roms aux soins de santé, l'état de santé des Roms, données recueillies dans les Etats membres de l'Union européenne, août 2014).

- ***à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 16 de la Charte de 1961 en raison des expulsions ;***

La législation permet d'expulser des individus et des familles sans exiger que leur soit proposée une solution de relogement. De plus, la législation autorisant les expulsions ne fournit pas les garanties nécessaires requises par l'article 16 de la Charte de 1961, telles que la consultation préalable des parties concernées, ou l'obligation de trouver des solutions alternatives à l'expulsion.

Il y a un certain nombre d'exemples où les autorités locales n'ont pas respecté la loi lorsqu'elles ont tenté d'expulser des familles roms, par exemple à Ostrava et à Usti nad Labem.

- ***à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 11 de la Charte de 1961 en raison des exclusions dans le domaine de la santé et de l'accès insuffisant aux services de soins de santé ;***

Le principe de l'accès universel aux soins de santé est inscrit à l'article 31 de la Charte tchèque des droits et libertés fondamentaux, qui consacre le droit des citoyens à la protection de la santé. Des dispositions plus précises figurent dans la loi n° 20/1966 Coll. relative aux soins intéressant la santé de la population qui, en son article 11, établissent le principe ci-après :

« Des soins de santé peuvent être obtenus sans débours direct, sur la base d'un régime public d'assurance maladie (dans les limites fixées par une loi distincte) ou d'une assurance maladie contractuelle. »

En vertu de l'article 11 de la Charte, le système de soins de santé doit être accessible à tous ; en particulier les soins de santé devraient être disponibles pour tous ceux qui en ont besoin, et gratuitement pour ceux qui ne disposent pas des ressources nécessaires. Les Etats parties doivent assurer le meilleur état de santé possible pour la population conformément aux connaissances actuelles. Les systèmes de santé doivent répondre de manière appropriée aux risques sanitaires évitables, à savoir ceux susceptibles d'être maîtrisés par l'intervention humaine (Conclusions XV-2 (2001), Danemark).

En l'espèce, pour ce qui concerne la situation des personnes qui ne sont pas inscrites auprès de l'Agence pour l'emploi ou qui en ont été radiées, celles-ci sont privées de couverture maladie (à moins qu'elles n'acquittent elles-mêmes leurs cotisations) vu que pour bénéficier de la couverture santé « non contributive », il faut être inscrit comme demandeur d'emploi sur le registre de l'Agence pour l'emploi. Les demandeurs d'emploi peuvent être radiés de l'Agence pour l'emploi pour de nombreux motifs, par exemple si un demandeur d'emploi : travaille illégalement et reçoit des prestations de chômage en même temps ; refuse de prendre un emploi ou une reconversion approprié ; refuse de coopérer avec l'Agence pour l'emploi ; ne se présente pas au bureau local

compétent de l'Agence pour l'emploi ou au point de contact de l'administration publique à l'heure convenue ; ou retire son consentement au traitement de ses données personnelles.

Il n'y a aucun élément établissant qu'une personne sans ressources nécessitant un traitement médical pourrait obtenir les soins dont elle a besoin. Les mesures adoptées par le gouvernement ne permettent pas suffisamment d'assurer qu'en cas de maladie, des soins de santé seraient dispensés aux personnes démunies ou socialement vulnérables, telles que les Roms ayant perdu leur assurance maladie.

Par ailleurs, les données relatives à l'état de santé des familles roms sont limitées mais font néanmoins apparaître des disparités entre leur état de santé et celui de la population non rom.

De nombreuses sources confirment que les familles roms encourent des risques sanitaires disproportionnés et subissent une discrimination en termes d'accès aux soins de santé, par exemple : Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Troisième Avis sur la République tchèque, §§ 19, 50, 1<sup>er</sup> juillet 2001, ACFC/OP/III(2011)008 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Observations finales concernant le deuxième rapport périodique de la République tchèque, juin 2014, § 9 ; Rapport sur la santé de la population rom, l'état de santé de la population rom, Collecte de données dans les Etats membres de l'Union européenne (résumé rédigé par Matrix pour la Commission européenne). Il existe suffisamment de preuves démontrant que, dans de nombreux cas, les communautés roms ne vivent pas dans un environnement sain.

En dépit des mesures prises par le gouvernement, il n'y a que peu de preuves de progrès. Le rapport de l'ECRI sur la République tchèque (cinquième cycle de contrôle) adopté en juin 2015 (CRI(2015)35) a constaté que le premier Concept pour l'intégration des Roms avait été généralement considéré n'avoir eu que très peu d'effet et que peu de progrès avait été réalisé.

L'Etat a manqué à ses obligations positives d'assurer à ce que les familles roms aient un accès adéquat aux soins de santé, en particulier en ne prenant pas de mesures raisonnables pour aborder les problèmes spécifiques auxquels les communautés roms doivent faire face du fait de leurs conditions de vie souvent insalubres et des difficultés qu'elles rencontrent pour accéder aux soins de santé.

Les difficultés qu'éprouvent de nombreuses familles roms à avoir accès aux services médicaux de même que le fait que les autorités n'aient pas pris les mesures appropriées pour remédier à l'exclusion et à la marginalisation en matière de santé auxquelles la population rom est exposée, constituent une violation des paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 11 de la Charte de 1961, à la lumière du Préambule.

- ***à l'unanimité, qu'il n'y a pas violation de l'article 11 de la Charte de 1961 sous l'angle de la ségrégation des enfants roms.***

S'agissant de la ségrégation dont sont victimes les enfants roms dans l'enseignement et en particulier leur placement dans des écoles pour enfants handicapés en raison de la discrimination exercée à leur encontre et/ou de l'utilisation d'outils de diagnostic qui ne seraient pas fiables, cela ne relève pas du champ d'application du droit à la santé, tel que garanti par la Charte de 1961.

Vu les informations communiquées par la délégation de la République tchèque lors de la réunion du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC) du 17 novembre 2016 (voir Annexe à la résolution),

1. prend note du rapport du Comité européen des Droits sociaux (CEDS) ;
2. appelle de ses vœux que la République tchèque fasse état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne, de la mise en œuvre des mesures adoptées, et qu'elle tienne, dans ce cadre, le Comité des Ministres informé de tout progrès réalisé.

*Annexe à la Résolution CM/ResChS(2017)2*

**Intervention de la délégation de la République tchèque lors de la réunion du GR-SOC tenue le 17 novembre 2016 –  
Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. République tchèque,  
Réclamation n° 104/2014**

**Réponse de la République tchèque au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant le rapport du Comité européen des droits sociaux établi dans le cadre de la Réclamation n° 104/2014, Forum européen des Roms et des Gens du voyage (FERV) c. République tchèque**

La République tchèque a examiné avec attention le rapport du Comité européen des Droits sociaux (CEDS) concernant la réclamation susmentionnée et saisit cette occasion pour donner son avis sur le rapport et pour informer le Comité des Ministres des évolutions survenues récemment dans les domaines considérés.

En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 16 de la Charte :

1. Le gouvernement a exprimé à maintes reprises son désaccord avec l'interprétation extensive que donne le CEDS de la Charte de 1961 à la lumière de la Charte révisée. Cela étant, si la confirmation apportée par le CEDS au paragraphe 69 de la décision, à savoir que « les interprétations données à propos de la Charte sociale de 1961 demeurent valables pour les dispositions que la Charte sociale révisée de 1996 n'a pas amendées » est bienvenue, elle ne peut cependant pas être considérée comme rassurante. A la lecture de la Décision sur le bien-fondé, il est évident que le CEDS a malgré tout invoqué des obligations émanant de la Charte révisée, par exemple en faisant référence aux « individus », ou en utilisant la notion de « logement d'un niveau suffisant », appliquant ainsi l'article 31 de la Charte révisée à un pays qui n'a pas ratifié cet instrument. Un autre exemple caractéristique peut être trouvé au paragraphe 128, dans lequel le CEDS a visiblement outrepassé ses pouvoirs en indiquant à quelle violation correspondrait une situation si la République tchèque avait ratifié la Charte révisée.

2. Deuxièmement, le gouvernement regrette que le CEDS n'ait pas pris pleinement en considération les arguments présentés et les politiques mises en œuvre par le gouvernement dans les domaines considérés. S'il admet, dans le texte de la décision, que le gouvernement a fourni des informations sur les mesures visant à améliorer l'offre de logements, avec, par exemple, la politique de logement social à l'horizon 2020, le Comité considère que les informations fournies n'ont pas été « détaillées » et que « peu de preuves concrètes ont été apportées permettant d'établir que des actions suffisantes et des progrès mesurables ont été accomplis en termes de logements pour les Roms ». Cette affirmation pose certaines difficultés : d'après les experts, il est de plus en plus évident que la question du logement des Roms ne peut être traitée séparément, car cela ne ferait que conduire à une ségrégation plus grande encore. La seule solution possible, lorsque l'on conçoit des outils pour rendre le logement social accessible est, en général, de prendre en considération la situation spécifique des Roms et d'autres groupes ayant des caractéristiques similaires, comme les familles nombreuses. Sur la base de ces arguments, le gouvernement a adopté un document de 155 pages sur la politique en matière de logement social, qui ne cible pas explicitement les Roms, mais qui s'applique plus généralement aux groupes vulnérables et aux minorités ethniques, et constitue un document de référence important et détaillé pour améliorer l'accès de ces groupes au logement.

3. L'adoption de la politique en matière de logement social a représenté une avancée importante en créant un cadre pour la nouvelle loi relative au logement social qui, étant l'une des priorités du gouvernement, est actuellement au dernier stade de son élaboration. De plus, le gouvernement a adopté la Politique en matière de prévention et de lutte contre l'état de sans-abri et la Stratégie d'inclusion sociale 2014-2020, deux documents ayant pour but de faire face à des problèmes soulevés dans la présente réclamation collective. Le gouvernement a pleinement conscience de la gravité du problème de l'exclusion sociale et de la position particulière de la population rom à cet égard. Comme le montrent les politiques et stratégies susmentionnées, le gouvernement y accorde l'attention nécessaire et prend des mesures pour éliminer les risques susceptibles de conduire à l'exclusion sociale. Dans ce contexte, le gouvernement fait de son mieux pour agir sur le plan

conceptuel et de manière systématique, en ayant conscience du fait que ces problèmes ne pourront être résolus que sur le long terme, avec la participation active de toutes les parties concernées.

En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 11 de la Charte de 1961 :

1. La République tchèque se félicite de l'observation du Comité selon laquelle l'exemption des cotisations maladie accordée aux chômeurs inscrits auprès des services de l'emploi garantit à certaines des catégories sociales les plus défavorisées l'accès aux soins de santé.
2. Cependant, le gouvernement est en désaccord avec le CEDS lorsqu'il soutient que la République tchèque ne respecte pas l'article 11 de la Charte en raison des problèmes rencontrés par les Roms pour accéder aux services de soins de santé. Le gouvernement ne saurait assez insister sur le fait qu'en République tchèque, les soins de santé sont accessibles à tous. Aux termes de la loi n° 372/2011 Coll. relative aux services médicaux, toute structure médicale est tenue d'assurer tous les soins nécessaires à quiconque sans être directement remboursée. S'agissant de la présente réclamation collective, aucun élément ne prouve qu'un praticien ait jamais refusé de dispenser un traitement. L'affirmation du CEDS selon laquelle une personne sans ressources qui aurait besoin de services médicaux ne recevrait pas tous les soins nécessaires est fausse et ne correspond pas à la réalité.
3. Pour élaborer son raisonnement, le CEDS s'est inspiré de sa précédente décision dans la Réclamation collective n° 46/2007, CEDR c. Bulgarie. Cette réclamation alléguait d'une violation de l'article 11 (droit à la protection de la santé) et de l'article 13 (droit à l'assistance sociale et médicale) de la Charte révisée, tandis que la Réclamation collective FERV c. République tchèque concerne les articles 11 et 16 de la Charte de 1961. Bien que la référence directe à l'article 13 ait été partiellement effacée des passages repris de la réclamation CEDR c. Bulgarie, le CEDS l'a malgré tout appliquée dans son examen de la question de l'« assistance médicale ». Pour des raisons évidentes, le gouvernement n'a pas présenté d'arguments concernant un article pour lequel aucune violation n'avait été alléguée par l'organisation auteur de la réclamation et le CEDS a par conséquent noté qu'il n'avait « eu connaissance d'aucun élément établissant qu'une personne sans ressources nécessitant un traitement médical pourrait obtenir les soins dont elle a besoin », ce qui pourrait l'avoir conduit à son constat final de violation de l'article 11 de la Charte de 1961.
4. Un autre problème est soulevé au paragraphe 124 du rapport qui est, sans que la référence soit donnée, un copié-collé complet de la décision relative à la réclamation CEDR c. Bulgarie. Ce paragraphe fait état de l'absence de mesures de protection prises par le gouvernement pour garantir une eau potable dans les quartiers roms. Cependant, le gouvernement n'a connaissance d'aucune référence à un problème d'eau potable dans un rapport d'experts sur la situation dans la République tchèque et la décision ne fait mention d'aucun document de ce type.

Le gouvernement regrette ces incohérences, qui réduisent grandement l'impact de la décision et qui, d'un point de vue extérieur, pourraient jeter le doute sur le travail du CEDS en tant qu'organe de suivi du Conseil de l'Europe. Inutile d'ajouter qu'elles ne sont pas de nature à encourager de nouvelles signatures et ratifications du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives.

En conclusion, bien qu'étant en désaccord avec certaines parties du rapport, le gouvernement de la République tchèque poursuivra ses efforts dans le domaine de l'intégration des Roms, tout en reconnaissant l'importance du rôle et de la responsabilité de la communauté rom elle-même pour progresser vers cet objectif. La République tchèque reste disposée à tenir le Comité des Ministres informé de tout fait nouveau en la matière dans le cadre du mécanisme de rapports annuels, conformément aux dispositions de la Charte sociale européenne de 1961.

#### 4. **Résolution CM/ResChS(2015)9, Association pour la protection des enfants (APPROACH) Ltd c. Irlande, Réclamation n° 93/2013**

Résolution CM/ResChS(2015)9  
Association pour la protection des enfants (APPROACH) Ltd c. Irlande,  
Réclamation n° 93/2013

*(adoptée par le Comité des Ministres le 17 juin 2015,  
lors de la 1231e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres<sup>6</sup>,

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

Considérant la réclamation présentée le 4 février 2013 par l'Association pour la protection des enfants (APPROACH) Ltd contre l'Irlande ;

Vu le rapport contenant la décision sur le bien-fondé de la réclamation qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux, dans laquelle celui-ci a conclu à l'unanimité :

**- qu'il y a violation de l'article 17 § 1 de la Charte**

La Charte contient des dispositions détaillées protégeant les droits fondamentaux et la dignité humaine des enfants – c'est-à-dire les personnes âgées de moins de 18 ans (Défense des enfants international c. Pays-Bas, Réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, §§ 25-26). Elle renforce la Convention européenne des droits de l'homme à cet égard. Elle reflète également les dispositions de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, sur lesquelles en particulier l'article 17 se fonde.

Il existe aujourd'hui un large consensus au sein des organes internationaux de protection des droits de l'homme, aux niveaux européen et international, pour considérer que les châtiments corporels infligés aux enfants devraient être expressément et entièrement interdits en droit. A cet égard référence est faite, en particulier, aux observations générales n° 8 et 13 du Comité des droits de l'enfant.

Plus récemment, une interprétation de l'article 17 de la Charte concernant les châtiments corporels infligés aux enfants a été faite dans la décision Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Portugal, Réclamation n° 34/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2006, §§ 19-21 présentée ci-après :

« Pour se conformer à l'article 17, le droit interne des Etats doit contenir des dispositions qui permettent d'interdire et de sanctionner toute forme de violence à l'encontre des enfants, c'est-à-dire de tout acte ou comportement susceptible de porter atteinte à l'intégrité physique, à la dignité, au développement ou à l'épanouissement psychique de l'enfant.

Ces dispositions doivent être suffisamment claires, contraignantes et précises, de manière à empêcher les tribunaux de refuser de les appliquer à la violence contre les enfants.

<sup>6</sup> Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovaquie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

Par ailleurs, l'Etat doit agir avec diligence pour éliminer concrètement les violences proscrites. »

Dans la décision Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Irlande, Réclamation n° 18/2003, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2004, §§ 65-66 il a été établi que :

« les châtiments corporels infligés aux enfants en milieu familial sont autorisés en Irlande de par l'existence en droit coutumier d'un moyen de défense invoquant une "punition raisonnable". Bien que le droit pénal protège les enfants contre les actes très graves de violence dont ils pourraient faire l'objet dans leur foyer, il n'en demeure pas moins que certaines formes de violence sont admises. Le Comité dit par conséquent que la situation constitue une violation de l'article 17 de la Charte révisée.

En ce qui concerne la situation des enfants confiés à une famille d'accueil, à un établissement de séjour ou à certaines structures de garde d'enfants, le Comité relève que des directives, des normes, des systèmes d'agrément et des visites d'inspection existent. Il observe cependant qu'ils n'ont pas force de loi et ne changent rien au fait qu'en droit coutumier un moyen de défense demeure, de prime abord, applicable. Il estime dès lors que les enfants qui se trouvent dans ces situations ne bénéficient pas d'une protection suffisante contre les châtiments corporels. »

Toutefois, en ce qui concerne la protection des enfants contre les châtiments corporels au sein de la famille, il n'y a pas eu d'évolution depuis la décision précitée OMCT contre Irlande, malgré « l'intention du ministère de la Santé et de l'Enfance d'entamer des consultations juridiques sur une modification de la réglementation qui rende plus explicite l'interdiction d'infliger des châtiments corporels aux enfants ayant fait l'objet d'une mesure de placement, ainsi que sur la nécessité d'apporter d'éventuels aménagements à la législation de base » et de « l'intention du gouvernement de poursuivre l'examen de l'introduction d'une interdiction totale des châtiments corporels. » (Résolution ResChS(2005)9 du Comité des Ministres). Le droit coutumier du « châtiment raisonnable » continue d'exister.

En ce qui concerne les enfants pris en charge dans un service de garde, une famille d'accueil ou un établissement d'hébergement, les directives et les pratiques pertinentes offrent aux enfants un degré important de protection. Néanmoins, elles ne sont pas équivalentes à une interdiction légale et le gouvernement n'a pas mentionné de décisions des juridictions internes qui auraient indiqué que ces directives restreignaient le principe de « punition raisonnable » inscrit dans le droit coutumier. Il n'y a pas eu de progrès significatif depuis la réclamation précédente. Aucun texte de loi cité par le gouvernement n'impose une interdiction expresse et complète de toutes les formes de châtiments corporels infligés aux enfants et susceptibles de porter atteinte à leur intégrité physique, à leur dignité, à leur développement ou à leur épanouissement psychique.

Enfin, pour ce qui est des enfants placés dans des services de garde (services préscolaires), si les châtiments corporels sont interdits dans les établissements préscolaires par le règlement de 2006 sur la protection de l'enfance (services préscolaires), l'article 58 de la loi de 1991 sur la protection de l'enfance exempte de cette disposition les personnes qui s'occupent des enfants de membres de leur famille, d'enfants de la même famille ou d'un maximum de trois enfants de familles différentes.

Par conséquent, le droit interne n'interdit pas et ne sanctionne pas toutes les formes de violence envers les enfants, au sein de la famille, dans certains types de services de garde ou de services préscolaires, c'est-à-dire les actes ou les comportements susceptibles de porter atteinte à leur intégrité physique, à leur dignité, à leur développement ou à leur épanouissement psychique.

Vu les informations communiquées par la délégation irlandaise le 31 mars 2015,

1. prend note de la déclaration du gouvernement défendeur et des informations qu'il a communiquées sur le suivi de la décision du Comité européen des Droits sociaux (voir l'Annexe à la présente résolution) ;

2. appelle de ses vœux que l'Irlande fasse état, lors de la présentation du prochain rapport relatif à la disposition pertinente de la Charte sociale européenne révisée, des progrès réalisés.

*Annexe à la Résolution CM/ResChS(2015)9*

**Intervention du Représentant de l'Irlande lors de la réunion du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC) du 31 mars 2015 – Association pour la protection des enfants (APPROACH) Ltd c. Irlande, Réclamation n° 93/2013**

L'Irlande a examiné avec beaucoup d'attention le rapport établi par le Comité européen des Droits sociaux concernant la réclamation précitée ainsi que la décision y afférente.

L'Irlande a conscience qu'en l'état, les dispositions législatives et réglementaires interdisant les châtiments corporels ne vont pas jusqu'à interdire totalement tous types de châtiments corporels dans toutes les situations, et ne satisfont donc pas au critère requis par la Charte sociale européenne.

L'Irlande tient à assurer le Comité qu'elle prend ses responsabilités en la matière très au sérieux et est pleinement déterminée à faire disparaître les châtiments corporels.

Soucieuse de réaliser de nouveaux progrès pour atteindre cet objectif cette année encore, l'Irlande entend faire ce qui sera en son pouvoir au regard de l'actuel cadre juridique pour mettre en place une interdiction légale expresse des châtiments corporels dans les contextes qui ne sont, pour l'heure, régis que par des critères administratifs et/ou législatifs ou réglementaires (dans les familles d'accueil, par exemple).

Dans un document publié en avril 2014 et intitulé « *Better Outcomes Brighter Futures: The National Policy Framework for Children & Young People 2014-2020* » [De meilleurs résultats pour un meilleur avenir : document-cadre de politique générale pour les enfants et les adolescents pour la période 2014-2020], le gouvernement s'est engagé à examiner et, au besoin, modifier la loi de 1991 sur la protection de l'enfance (*Child Care Act*). Des travaux ont démarré en ce sens. La suppression de la dérogation prévue par l'article 58 du Titre IV de la loi sur le contrôle des services de garde d'enfants, auquel le Comité fait référence, sera soigneusement examinée à cette occasion.

De manière plus générale, l'instauration d'une interdiction des châtiments corporels en toutes circonstances est une question qui sera régulièrement revue, au vu notamment de l'évolution qui pourrait intervenir au niveau constitutionnel et de la jurisprudence correspondante. A titre subsidiaire, des dispositions vont être prises pour déterminer s'il serait possible, au regard du cadre juridique irlandais, d'abolir le moyen de défense de droit commun invoquant un « châtiment raisonnable » qui peut être avancé lors d'une procédure intentée dans le cadre de la loi de 1997 relative aux atteintes non mortelles à la personne (*Non-Fatal Offences Against the Person Act*) ou de l'article 246 de la loi de 2001 sur l'enfance (*Children Act*).

Parallèlement, les travaux visant à améliorer la protection de l'enfant seront poursuivis et se traduiront notamment par les initiatives ci-après.

- Promulgation proposée du projet de loi de 2014 intitulé « Les enfants d'abord » [*Children First Bill*] et révision des Orientations nationales de 2011 pour la protection et la prise en charge des enfants associées à ce texte. Le projet de loi prévoit notamment d'obliger certains professionnels à signaler les cas qu'ils estiment préoccupants en termes de protection et de prise en charge d'enfants. Il entend aussi améliorer les dispositions prévues en matière de protection de l'enfance dans les structures qui proposent des services destinés aux enfants ; il a également pour objectif de mener des actions de sensibilisation concernant les faits de maltraitance et de négligence dont sont victimes les enfants. Les orientations de 2011 seront revues et mises à jour pour tenir compte des nouvelles obligations imposées par la loi, de façon à réunir en un seul et même document un ensemble complet de référence destiné aux particuliers et aux organisations.

- Renforcement des capacités de l'Agence pour l'enfance et la famille (*Child and Family Agency*), créée en janvier 2014, qui axe son action sur la prévention et l'intervention précoce par le biais d'initiatives de soutien parental et d'aide familiale, ainsi que sur la lutte contre les violences au sein du foyer. Les missions que la loi confie à l'Agence l'amènent notamment à appuyer et promouvoir le développement, la prise en charge et la protection des enfants, et à soutenir et encourager le fonctionnement efficace des familles. L'Agence est légalement tenue, dans les décisions qui relèvent de ces missions, de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant à tous égards.

- Mise en œuvre des engagements énoncés dans le document intitulé « De meilleurs résultats, un meilleur avenir : document-cadre de politique générale pour les enfants et les adolescents », en particulier pour apporter des réponses globales aux besoins des enfants et de leurs familles et offrir aux enfants et adolescents davantage de possibilités, à travers des actions déployées dans le cadre du volet consacré aux « meilleurs résultats », de nouer des relations, d'être respectés et d'apporter leur contribution à leur collectivité. Le document précité constitue la première politique globale nationale dans toute l'histoire du pays qui couvre les tranches d'âge allant de 0 à 24 ans. Il définit et centralise des résultats communs, réunit 163 engagements politiques et fixe les grands objectifs prioritaires en matière de changement pour lesquels une action s'avère nécessaire. Il rassemble tous les ministères concernés et les mobilise autour d'un certain nombre de résultats nationaux qui intéressent leur secteur d'activité. Ces résultats escomptés sont les suivants :

- Des enfants actifs et en bonne santé, physiquement et psychologiquement équilibrés ;
- Des enfants qui réalisent leur plein potentiel dans tous les domaines de l'apprentissage et du développement ;
- Des enfants qui se sentent en sécurité et protégés ;
- Des enfants qui jouissent d'une sécurité et d'opportunités économiques ;
- Des enfants qui sont en relation avec autrui, sont respectés et apportent leur contribution au monde qui les entoure.

L'Irlande tiendra le Conseil de l'Europe informé, par le biais du mécanisme des rapports qu'elle lui soumet, de l'évolution de la situation concernant la suppression des châtimens corporels.

## **5. Résolution CM/ResChS(2015)4, Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. Pays-Bas, Réclamation n° 86/2012**

Résolution CM/ResChS(2015)4  
Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA)  
c. Pays-Bas,  
Réclamation n° 86/2012

*(adoptée par le Comité des Ministres le 15 avril 2015,  
lors de la 1225<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres<sup>7</sup>,

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

<sup>7</sup> Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

Considérant la réclamation présentée le 4 juillet 2012 par la Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) contre les Pays-Bas ;

Eu égard au rapport contenant la décision sur le bien-fondé de la réclamation qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux, dans laquelle celui-ci a conclu :

**- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 31§2 de la Charte**

*Applicabilité de l'article 31§2 aux personnes visées par la réclamation*

Les dispositions de la Charte peuvent être appliquées, dans certains cas et en présence de certaines circonstances, aux migrants en séjour irrégulier. Dans le cadre de réclamations concernant les enfants, le Comité a considéré que cela est le cas concernant la santé, l'assistance médicale, la protection sociale, juridique et économique et l'hébergement.

L'expulsion des lieux où sont hébergées les personnes se trouvant en situation irrégulière sur le territoire d'un Etat partie devrait être interdite, car elle place les intéressés, en particulier les enfants, dans une situation d'extrême détresse, ce qui est contraire au respect de leur dignité humaine. Les Etats ne sont cependant pas tenus de proposer aux migrants en situation irrégulière une solution alternative d'hébergement sous la forme d'un logement permanent au sens de l'article 31§1.

*Violation alléguée de l'article 31§2 de la Charte*

*L'accès à l'hébergement*

Le gouvernement a introduit des moyens financiers aux fins de garantir l'accès à une structure d'accueil et procède régulièrement à un examen de la situation en la matière au plan national. Il s'est également doté d'une législation régissant l'accès aux centres d'hébergement.

Les foyers d'accueil proposés par les collectivités n'acceptent cependant que les personnes qui remplissent les critères énoncés dans la loi nationale pertinente (« WMO »), à savoir les personnes devant faire face à des problèmes multiples et n'étant pas suffisamment autonomes. Dans les directives non-contraignantes édictées par l'Association des municipalités néerlandaises, cette catégorie de sans-abri constitue « le groupe cible ».

Le critère d'attaches locales restreint davantage l'accès aux foyers d'accueil proposés par les collectivités. En vertu de celui-ci, les sans-abri doivent prouver qu'ils ont résidé dans la même région au cours de deux des trois dernières années qui précèdent leur demande d'admission dans un centre d'hébergement d'urgence.

Les personnes logées dans les foyers d'accueil proposés par les collectivités doivent en outre remplir les critères supplémentaires en vigueur dans la commune concernée. Ces critères varient d'une commune à l'autre.

Le gouvernement cherche à garantir l'accès aux foyers d'accueil proposés par les collectivités en faisant jouer le principe d'accès national pour les demandeurs qui ne satisfont pas au critère de rattachement local. Selon la loi, les services d'hébergement proposés par les collectivités sont accessibles à toute personne vivant aux Pays-Bas.

Selon les propres observations du gouvernement, le principe d'un accès national n'est pas totalement appliqué dans la pratique. Il s'ensuit que le gouvernement n'a pas supervisé la mise à disposition d'abris par les municipalités compétentes de manière à assurer la mise à disposition de foyers d'accueil proposé par une collectivité, même en l'absence d'attaches locales.

Aucune réglementation contraignante concernant les critères d'accès à l'hébergement n'a été adressée aux municipalités compétentes et aux autres fournisseurs de centres d'hébergement. De même, aucune instruction contraignante n'a été donnée concernant le

partage des responsabilités entre les municipalités lorsqu'une solution d'hébergement est finalement trouvée en dehors de la commune où la première demande a été introduite.

Les autorités conviennent que le mécanisme existant ne permet pas de prendre en charge tous ceux qui ont des raisons valables de solliciter une solution d'hébergement. De plus, les fonds dégagés par l'Etat couvrent seulement la mise à disposition par les collectivités de structures d'accueil destinées au groupe cible.

Les municipalités peuvent proposer, de leur propre initiative, une solution d'hébergement à ceux qui ne font pas partie du groupe cible. Toutefois, aucune des parties n'a fourni d'informations concernant l'existence d'une pratique à l'échelle nationale à cet effet. En conséquence, il n'a pas pu être établi que des solutions d'hébergement alternatives existent en quantité suffisante au regard du nombre estimé de sans-abri qui sont tenus à l'écart du dispositif des foyers d'accueil proposés par les collectivités. Il n'existe pas de données statistiques permettant d'avoir une estimation des demandes d'admission dans un centre d'hébergement.

Une partie importante de la population de sans-abri ne peut trouver à se loger, ni en droit ni en pratique et la portée de l'obligation de prévoir des solutions d'hébergement a été limitée de manière excessive.

Les citoyens néerlandais, de même que tous les ressortissants étrangers qui résident régulièrement aux Pays-Bas, sont en droit de se voir proposer, dans un délai raisonnable, un logement plus permanent qu'une solution d'hébergement d'urgence. L'offre de logements sociaux est insuffisante dans certaines régions, ce qui est en partie imputable à la situation économique générale. Les Etats parties devraient s'efforcer de répondre à l'augmentation des besoins de solutions d'hébergement et d'offrir les logements sociaux correspondants indépendamment de la situation économique, de façon à apporter les améliorations progressives qu'exige l'article 31§2.

Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, la législation et la pratique ne garantissent pas l'accès aux foyers d'accueil aux fins de prévenir l'état de sans-abri.

#### *Aspects qualitatifs et quantitatifs de l'offre de solutions d'hébergement destinées aux groupes vulnérables*

Nonobstant les mesures importantes mises en place pour garantir aux femmes et aux mères avec enfants l'accès à une structure d'accueil, selon la FEANTSA, le nombre de places d'hébergement spécialement destinées à ces groupes de personnes demeure insuffisant.

Le gouvernement n'a pas fourni de données permettant d'établir que l'offre de places réservées aux groupes vulnérables dans les centres d'hébergement soit suffisante, et n'a pas, non plus, exclu que les femmes puissent être dirigées vers des structures d'accueil générales. Seules 35 des 43 municipalités missionnées pour fournir un hébergement proposent des structures d'accueil spécialement destinées aux femmes. Les parties font en outre état d'un besoin réel clairement établi de logements supplémentaires pour les familles. Aucune information n'est fournie concernant la situation des enfants dans les foyers d'accueil.

Les solutions d'hébergement mises à la disposition des femmes et des mères avec enfants ne satisfont donc pas aux exigences de l'article 31§2 du point de vue de la quantité.

Aucune information n'a été fournie quant aux jeunes sans-abri qui n'ont pas de problèmes multiples et ne peuvent donc prétendre à un place dans un foyer d'accueil pour jeunes. Il ne peut par conséquent être déterminé si les solutions d'hébergement auxquelles ont accès ces adolescents sont suffisantes ou non.

S'agissant de l'aspect qualitatif de l'offre de solutions d'hébergement destinées aux groupes vulnérables, les structures d'accueil d'urgence doivent toujours répondre aux conditions de sécurité requises par le Comité. Les Etats parties devraient accueillir les membres des groupes vulnérables dans des centres d'hébergement qui soient adaptés à leurs besoins et

s'assurer de la disponibilité et de l'adéquation des centres qui leur sont plus spécialement destinés.

Il s'ensuit que les solutions d'abri offertes aux groupes vulnérables ne satisfont pas, sur le plan qualitatif et quantitatif, aux exigences de la Charte.

**- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 13§§1 et 4 de la Charte**

*Applicabilité de l'article 13 aux personnes visées par la réclamation*

Selon la pratique établie par le Comité, les étrangers ressortissants d'Etats parties à la Charte, qui résident régulièrement sur le territoire d'un autre Etat partie et ne disposent pas de ressources suffisantes, ont le droit individuel à une assistance appropriée au sens de l'article 13§1, sur un pied d'égalité avec les nationaux, c'est-à-dire au-delà de l'assistance d'urgence. Il ne peut leur être imposé de conditions supplémentaires, telles que la durée de résidence ou des conditions plus difficiles à remplir par des étrangers. L'article 13§1 concerne également les réfugiés et les apatrides.

Une assistance sociale d'urgence devrait être fournie en vertu de l'article 13§4 à tous les ressortissants étrangers sans exception. Même les migrants qui ont dépassé la durée de séjour autorisée sur le territoire de l'Etat partie concerné ont droit à une assistance sociale d'urgence.

*Violation alléguée de l'article 13 de la Charte*

Selon une étude nationale mentionnée par le gouvernement, une solution d'abri d'urgence n'est pas systématiquement offerte à toutes les catégories de personnes couvertes par l'article 13 avec une revendication valide pour l'abri.

Les sans-abri qui ne relèvent pas du groupe cible doivent en général faire face à au moins un grave problème en plus du fait d'être sans abri. Il n'a été produit aucune information faisant état d'une pratique suivie au niveau national qui consisterait à offrir aux sans-abri un autre type de solution d'hébergement. En outre, il n'a pas pu être déterminé de quelle manière le recours aux services sociaux généraux ou une demande d'assainissement de dettes permettraient à un sans-abri de trouver une solution d'hébergement immédiate.

Bien qu'il ne soit pas possible de mesurer statistiquement le nombre de places nécessaires en structures d'accueil, il est néanmoins possible d'en fournir une estimation à partir de données administratives. Aucune estimation de la sorte n'a été fournie.

Selon le gouvernement, dans la très grande majorité des cas, la prise en charge en urgence n'est pas assurée aux migrants en situation irrégulière. Les structures d'hébergement d'urgence sont en outre réservées aux individus qui sont réellement dans une situation de besoin revêtant un caractère grave et aigu. A la lumière de la jurisprudence du Comité, l'objectif est en tant que tel conforme à l'article 13.

Les raisons de la politique en matière d'immigration qui sont à l'origine de cette situation sont prises en compte. Le fait de refuser une solution d'hébergement d'urgence à des individus encore présents sur le territoire des Pays-Bas n'est cependant pas une mesure absolument nécessaire pour réaliser les objectifs de la politique en matière d'immigration. Aucune indication n'a été donnée quant aux répercussions concrètes de cette mesure.

Même si l'on veut maintenir les objectifs actuels de la politique migratoire, des moyens moins onéreux restent disponibles pour ce qui est de l'assistance d'urgence accordée à ceux qui ont dépassé la durée de séjour qui leur a été légalement autorisée. Il ne saurait être accepté de cesser d'apporter à des individus en situation de précarité une assistance d'urgence aussi essentielle qu'une solution d'hébergement, garantie par l'article 13 en tant que droit subjectif.

Les mesures juridiques et pratiques qui nient le droit à une assistance d'urgence limitent de façon disproportionnée le droit des adultes migrants en situation irrégulière et sans ressources suffisantes.

Le champ d'application de l'article 13§4 englobe ceux dont la demande d'asile a été rejetée. Le droit à l'assistance sociale d'urgence ne se limite pas aux membres des groupes vulnérables, mais vaut aussi pour toutes les personnes en situation de précarité en ce qu'il y a de leur dignité humaine.

Concernant le droit de faire appel en matière d'assistance d'urgence, aucun élément ne permet d'établir l'application effective de ce droit dans la pratique. Un mécanisme de recours indépendant et judiciaire qui fonctionne est une condition essentielle à la bonne administration d'un système d'attribution d'hébergement. C'est au gouvernement d'assurer que l'effectivité de ce droit est réalisée en pratique.

### **- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 19§4(c) de la Charte**

#### *Applicabilité de l'article 19§4(c) aux personnes visées par la réclamation*

L'article 19§4(c) oblige les Etats parties à conférer les droits prévus par lesdites dispositions aux travailleurs migrants présents en situation régulière sur leur territoire. Les migrants en situation irrégulière n'entrent toutefois pas, *prima facie*, dans le champ d'application de l'article. En vertu du libellé de l'article 19, la protection octroyée aux travailleurs migrants vaut également pour les membres de leurs familles.

#### *Violation alléguée de l'article 19§4(c) de la Charte*

Aux termes du droit interne, peuvent aussi être admis dans un centre d'hébergement les ressortissants étrangers qui résident en toute légalité dans le pays. Qui plus est, la disposition susmentionnée donne la possibilité de proposer à titre exceptionnel une solution d'hébergement d'urgence aux ressortissants en situation irrégulière.

Plutôt que de se référer aux mesures prises pour garantir l'égalité d'accès aux structures d'accueil d'urgence pour les travailleurs migrants et leurs familles, le gouvernement se réfère aux dispositifs juridiques adoptés afin de leur en limiter l'accès. Le droit à obtenir une solution d'hébergement d'urgence a plus particulièrement été interdit aux ressortissants de l'Union européenne pendant les trois premiers mois de leur séjour.

Cette restriction relève plus particulièrement du domaine de la politique sociale liée à la promotion de l'emploi, comme elle vise à réserver le droit de résidence libre pendant les trois premiers mois aux citoyens de l'UE qui sont en mesure de subsister avec leurs familles sans avoir besoin de recourir au système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil.

Dans ce contexte, et compte tenu en particulier de la courte durée de la restriction, la limitation est proportionnée au but qu'elle poursuit, ainsi qu'à la lumière des droits à l'aide sociale d'urgence des personnes auxquelles elle est appliquée.

S'agissant du droit de saisir un organe indépendant pour faire appel de décisions relatives à l'attribution de places dans les centres d'hébergement aux travailleurs migrants et à leurs familles, il est fait référence aux conclusions formulées dans le cadre de l'article 13. La situation est également contraire à l'article 19§4(c).

### **- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 30 de la Charte**

#### *Applicabilité de l'article 30 aux personnes visées par la réclamation*

Il résulte de la jurisprudence du Comité que les Etats parties ne sont pas tenus d'appliquer aux migrants en situation irrégulière l'ensemble des mesures économiques, sociales et culturelles qui doivent être prises pour assurer le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'approche coordonnée qu'exige l'article 30 implique l'adoption de

mesures positives, qui ne sauraient être considérées, pour la plupart, applicables à des catégories qui ne sont pas mentionnées dans l'Annexe à la Charte. L'article 30 ne s'applique donc pas aux migrants en situation irrégulière.

*Violation alléguée de l'article 30 de la Charte*

« L'objet et le but de la Charte, instrument de protection des droits de l'homme, consistent à protéger ces droits pas seulement en théorie mais aussi en pratique ». Cette approche de droits de l'homme met en évidence le lien très étroit entre l'effectivité du droit consacré par l'article 30 et la jouissance des droits reconnus dans d'autres dispositions telles que les articles 13 et 31 de la Charte.

Il résulte des conclusions relatives aux articles 31§2, 13§§1 et 4, ainsi que 19§4, que la législation et la politique en matière d'accès aux structures d'accueil pour les personnes ayant besoin d'une solution d'hébergement d'urgence, ont créé une situation où un abri ne leur est pas toujours proposé, quelle qu'en soit la véritable nécessité. Cela n'est pas conforme à l'obligation de prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale.

Il apparaît en outre de la dernière enquête nationale pertinente que des mesures destinées à améliorer la coordination entre les municipalités compétentes ont été envisagées afin de remédier au problème. La coordination entre les autorités responsables n'est actuellement pas suffisante aux fins de l'article 30.

Vu les informations communiquées par la délégation des Pays-Bas le 16 septembre 2014 (voir l'annexe à la résolution),

1. prend note du rapport du CEDS et en particulier des préoccupations communiquées par le Gouvernement néerlandais (voir l'annexe à la résolution) ;
2. rappelle que les pouvoirs confiés au CEDS sont profondément enracinés dans la Charte elle-même et reconnaît que la décision du CEDS soulève des questions complexes à cet égard et en ce qui concerne l'obligation des Etats parties de respecter la Charte ;
3. rappelle la limitation du champ d'application de la Charte sociale européenne (révisée), prévue au paragraphe 1 de l'annexe à la Charte ;
4. appelle de ses vœux que les Pays-Bas l'informent de tout développement possible sur cette question.

*Annexe à la Résolution CM/ResChS(2015)4*

**Intervention de la délégation des Pays-Bas lors de la réunion du GR-SOC tenue le 16 septembre 2014 – Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. Pays-Bas, Réclamation n° 86/2012**

Le CEDS a rendu deux décisions à l'encontre des Pays-Bas (dans les réclamations formées par la CEC et par la FEANTSA). Ces décisions ont suscité de graves interrogations au sein de mon gouvernement, dont je voudrais vous faire part aujourd'hui.

Nous savons pertinemment qu'il n'est pas inhabituel que des Etats acceptent mal certaines décisions du Comité, surtout lorsque celles-ci ne leur sont pas entièrement favorables. Les Pays-Bas sont conscients que les rapports et décisions du CEDS doivent faire l'objet d'un suivi approprié afin de remédier aux éventuelles violations constatées et d'éviter d'autres violations.

Dans les cas qui nous occupent, il semble cependant que l'on ait méconnu une disposition simple et limpide de la Charte sociale européenne, à laquelle nous sommes tous parties. Dans la mesure où cela devrait précisément concerner toutes les parties, je souhaiterais axer mon intervention sur cet aspect.

Les Pays-Bas sont parmi les quinze Etats membres du Conseil de l'Europe à avoir ratifié le Protocole à la Charte sociale prévoyant un système de réclamations collectives. Dans les deux décisions rendues à notre encontre, le CEDS a conclu que les Pays-Bas ne respectaient pas plusieurs dispositions de la Charte au motif qu'ils ne reconnaissaient pas, selon lui, certains droits conférés par la Charte à des personnes en situation irrégulière sur le territoire néerlandais.

Dans l'annexe à la Charte sociale, les Parties contractantes ont voulu exclure du champ d'application de cet instrument tous les étrangers qui ne résident pas légalement sur le territoire d'une Partie. Cette disposition est pleinement conforme au droit souverain des Etats de décider d'autoriser ou de refuser l'admission de ressortissants étrangers sur leur territoire.

Nul ne conteste que les Etats parties aient voulu, lorsqu'ils ont mis en place cette disposition, limiter le champ d'application personnel de la Charte. Et il en est toujours ainsi, à en juger par l'absence de réponse favorable à un courrier adressé par le Président du CEDS le 13 juillet 2011 invitant les Etats parties à renoncer à la disposition en question.

L'interprétation injustifiée du CEDS risque de miner la confiance que placent les Etats dans le texte dont ils sont convenus au regard du droit conventionnel. Toute interprétation d'un traité doit se faire de bonne foi et ne saurait avoir pour effet d'imposer unilatéralement des obligations totalement nouvelles aux Etats membres. Les décisions du CEDS ne relèvent pas seulement d'une interprétation très large des dispositions du traité ; elles relèvent tout bonnement d'une interprétation *contra legem*.

Nous craignons fort que cela n'affecte à long terme l'autorité du Comité et ne nuise à l'efficacité de la Charte sociale elle-même. L'une des conséquences pourrait être de dissuader la majorité des Etats qui n'ont pas accepté la procédure de réclamations collectives d'y adhérer.

Aussi les Pays-Bas sollicitent-ils votre soutien, vous qui êtes comme nous Etats parties à la Charte, pour confirmer le bien-fondé de la limitation du champ d'application personnel de cet instrument.

## **6. Résolution CM/ResChS(2014)7, *Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA-ETAM) c. Grèce, Réclamation n° 76/2012***

Résolution CM/ResChS(2014)7  
Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA-ETAM) c. Grèce,  
Réclamation n° 76/2012

*(adoptée par le Comité des Ministres le 2 juillet 2014,  
lors de la 1204<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres<sup>8</sup>,

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

Considérant la réclamation présentée le 2 janvier 2012 par la Fédération des pensionnés salariés de Grèce contre la Grèce ;

<sup>8</sup> Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

Eu égard au rapport contenant la décision sur le bien-fondé de la réclamation qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux, dans laquelle celui-ci a conclu :

**Qu'il y a violation de l'article 12§3 de la Charte de 1961**

Les restrictions touchant aux prestations disponibles dans le cadre d'un système national de sécurité sociale ne constituent pas automatiquement une violation de l'article 12§3 de la Charte.

Cependant, même lorsqu'en raison de la situation économique d'un Etat partie il est impossible à un Etat de maintenir le régime de protection sociale au niveau qu'il avait précédemment atteint, il est nécessaire, sur la base des dispositions de l'article 12§3, que l'Etat partie s'efforce de maintenir ce régime à un niveau satisfaisant, en tenant compte des attentes des bénéficiaires du système et du droit de tout individu à bénéficier réellement du droit à la sécurité sociale. Cette exigence est fondée sur l'engagement des Etats parties à « s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut », clairement énoncée à l'article 12§3 et distincte de l'exigence exprimée à l'article 12§2 visant le maintien du régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification du Code européen de sécurité sociale (en ce qui concerne la Charte de 1961, la Convention n° 102 de l'OIT relative aux normes minimales de sécurité sociale).

Lorsqu'ils arrêtent des dispositions tendant à restreindre les droits prévus par la Charte de 1961, les Etats parties doivent être en mesure d'établir, conformément à l'article 31 de celle-ci, que les restrictions ou limitations sont nécessaires dans une société démocratique pour protéger les droits et libertés d'autrui ou l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.

A maintes reprises il a été dit que le revenu des personnes âgées ne devait pas être inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 50 % du revenu médian ajusté et calculé sur la base du seuil de risque de pauvreté établi par Eurostat.

Concernant le niveau acceptable des pensions au regard de la Charte de 1961, renvoi est fait à l'article 4§1(a) du Protocole additionnel de 1988, entré en vigueur à l'égard de la Grèce le 1er juillet 1998. Cette disposition, dont le libellé a été repris en des termes identiques par l'article 23§1(a) de la Charte révisée de 1996, établit le droit des personnes âgées à des ressources suffisantes pour leur permettre de mener une vie décente.

Certaines des restrictions qui ont été introduites par le gouvernement et critiquées par le syndicat réclamant ne constituent pas, par elles-mêmes, une violation de la Charte de 1961. Il en va notamment ainsi des restrictions apportées aux primes de vacances, ainsi que des restrictions aux droits à pension lorsque celle-ci est suffisamment élevée, et lorsque le bénéficiaire est d'un âge tel qu'il est légitime pour l'Etat de conclure que, dans l'intérêt public, ces bénéficiaires doivent être incités à rester dans la population active plutôt que d'être retraités.

En revanche, l'effet cumulé des restrictions arrêtées, tel que le font apparaître les informations fournies par le syndicat réclamant, qui n'ont pas été contestées par le gouvernement, est de nature à entraîner une dégradation significative du niveau de vie et des conditions de vie d'un nombre important des pensionnés qu'elles concernent.

Même en tenant compte du contexte particulier créé en Grèce par la crise économique et la circonstance que le gouvernement a été contraint de décider dans l'urgence, le gouvernement n'a pas mené le minimum d'études et d'analyses sur les effets des mesures en question, dont l'impact sur les groupes plus vulnérables de la société aurait dû être évalué de manière approfondie. Il n'a non plus discuté les études disponibles avec les organisations concernées, bien qu'elles représentent les intérêts d'un nombre significatif de catégories touchées par ces mesures.

Il n'a pas été recherché si d'autres mesures ne pouvaient être mises en œuvre, en vue de limiter les effets cumulatifs des restrictions contestées sur les pensionnés.

Le gouvernement n'établit pas, contrairement à ce qui est requis par l'article 12§3, qu'il se soit préoccupé de sauvegarder une protection suffisante pour les membres les plus vulnérables de la société, même si l'effet des mesures arrêtées risque d'entraîner, ainsi que l'ont relevé plusieurs organisations internationales, une paupérisation massive d'une portion importante de la population.

Les choix opérés en ce qui concerne les droits à la pension doivent respecter l'exigence de concilier l'intérêt général et les droits des particuliers, y compris les espérances légitimes que ces derniers ont pu concevoir sur la stabilité des règles applicables en matière de prestations sociales. Les mesures restrictives contestées, qui semblent conduire à la privation d'une partie de la population d'une portion considérable de ses moyens de subsistance, ont été introduites sans tenir compte de la légitime attente des pensionnés à ce que les ajustements de leurs droits à la sécurité sociale soient mis en œuvre en tenant dûment compte de leur vulnérabilité, d'attentes financières fondées et, finalement, de leur droit à bénéficier d'un accès effectif à la protection sociale et à la sécurité sociale. Cependant, il revient à d'autres instances de connaître de réclamations concernant les effets de la législation contestée sur les droits de propriété des pensionnés à titre individuel. A cet égard, les tribunaux nationaux peuvent aussi jouer un rôle important.

Vu les informations communiquées par la délégation grecque lors de la réunion du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC) du 24 avril 2014,

1. prend note de la déclaration faite par le gouvernement défendeur et de l'information qu'il a communiquée dans le cadre de la suite donnée à la décision du Comité européen des Droits sociaux (voir l'annexe à la résolution) ;
2. appelle de ses vœux que le Grèce fasse état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne, d'une mise en conformité de la situation.

*Annexe à la Résolution CM/ResChS(2014)7*

### **Mesures prises par le Gouvernement grec concernant la Réclamation n° 76/2012 : Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA-ETAM) c. Grèce**

Le principe de l'Etat providence et les droits sociaux fondamentaux (sécurité sociale, emploi, éducation, santé et assurance maladie/prestations médicales), inscrits dans la Constitution grecque, ainsi que l'intégration, dans le système juridique grec, de règles supranationales de base dans le domaine de la sécurité sociale, fondées sur l'acquis de l'UE et sur l'acquis des organisations internationales pertinentes, montrent que l'Etat grec reconnaît la nécessité de garantir un certain niveau de protection sociale en tant qu'élément fondamental du système national de sécurité sociale.

Il est question de la sécurité sociale à l'article 22§5 de la Constitution grecque. Le système de sécurité sociale fonctionne par le biais d'organisations autogérées, il s'étend à l'ensemble de la population active de la Grèce, au moyen du paiement obligatoire de cotisations de sécurité sociale, et il est étroitement lié à l'emploi actif. Son rôle fondamental est de garantir la protection sociale dans le pays et de faire en sorte que tous, en particulier les personnes âgées et les groupes sociaux plus fragiles ou vulnérables, disposent d'un revenu qui leur permette de maintenir leurs conditions de vie à un niveau acceptable, notamment durant les périodes de maladie ou de chômage et pendant leur retraite.

Concernant plus particulièrement le régime de pensions, trois défis doivent être relevés : assurer sa viabilité financière (et donc sa capacité à verser à long terme des pensions d'un montant suffisant), faire face à des situations futures, prévisibles ou non (vieillesse démographique, nouvelles formes d'emploi), et mieux tenir compte de l'évolution des besoins des citoyens (liés aux nouveaux modèles familiaux, par exemple).

C'est pour ces raisons qu'ont été adoptées les mesures mentionnées ci-dessous. Elles sont le résultat d'un long dialogue social, auquel ont participé les forces politiques et les partenaires sociaux. Elles visent à réformer le système de sécurité sociale et à assurer sa pérennité, en le rendant moderne, rationnel, respectueux de l'équité sociale et viable sur le long terme. Lorsque nous avons pris cette initiative, notre principal objectif était de conserver le caractère public, obligatoire, global et redistributif de la sécurité sociale, tout en s'occupant des problèmes accumulés ces dernières décennies (la fragmentation des caisses de sécurité sociale et le manque d'exploitation réelle de leurs avoirs financiers).

Plus précisément :

#### **A. Pour la protection des groupes vulnérables**

- 1) Depuis le 1/1/2013, les pensions de moins de 1 000 euros sont garanties, tandis qu'à celles de plus de 1 000 euros s'appliquent des baisses qui varient entre 5 % et 20 %, en fonction du montant de la pension et du nombre de pensions (loi 4093/2012).
- 2) Aux fins de la protection des personnes âgées ayant une petite retraite, la prime de solidarité sociale (EKAS), qui est une prestation non contributive, continue à être servie (loi 4151/2013).
- 3) En vertu de la loi 4093/2012, les personnes âgées non assurées ont droit à une pension de 360 euros, sous réserve de remplir certaines conditions (ne pas percevoir d'autre pension / vivre légalement dans le pays depuis 20 ans / remplir d'autres conditions liées à la situation familiale et aux revenus).
- 4) En application de la loi 4052/2012 a été établi le programme « soins à domicile pour les pensionnés », financé par la Caisse d'assurance pour la solidarité intergénérationnelle - AKAGE (AKAGE). Bénéficient de ce programme les catégories de personnes suivantes : les pensionnés des principaux organismes de sécurité sociale relevant du ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale / les pensionnés du secteur public / les pensionnés âgés non assurés (relevant de l'organisme de sécurité sociale OGA), qui ont des problèmes de santé ou d'invalidité temporaires ou permanents. L'objectif est d'aider ces personnes à rester chez elles en leur proposant, entre autres, des services organisés et systématiques fournis par des travailleurs sociaux, un accompagnement psychologique, des services de soins infirmiers et de kinésithérapie et une aide à domicile.

#### **B. Pour l'amélioration du système de sécurité sociale**

##### 1. Lutte contre la fraude en matière de sécurité sociale

En vertu des lois 4144/2013, 4172/2013, 4046/2012 et 4127/2013 ont été adoptées des mesures de réforme destinées à lutter contre la fraude et les erreurs dans le système de sécurité sociale et contre le non-paiement des cotisations sociales.

- a. Le réseau ARIADNE, créé en application de la loi 414/2013, est un système d'enregistrement rapide de tous les changements démographiques et familiaux concernant les bénéficiaires de la sécurité sociale (décès, mariage, divorce). Grâce à ce système numérique, qui établit une interconnexion et une interaction entre tous les organes responsables (centre d'administration électronique pour la sécurité sociale – IDIKA/HΔIKA, caisses de sécurité sociale, services d'Etat civil), des données mises à jour sur la situation des bénéficiaires sont communiquées automatiquement aux organismes de sécurité sociale concernés. Les changements susmentionnés sont traités :
  - pour les naissances/décès : par les services d'Etat civil, placés sous l'autorité du ministère de l'Intérieur ;
  - pour les mariages : par le secrétariat général aux systèmes d'information (GGPS/ΓΓΠΣ), placé sous l'autorité du ministère des Finances ;
  - pour les pactes de cohabitation : par les notaires ;
  - pour les divorces : par les autorités judiciaires et les tribunaux.

La loi 414/2013 prévoit aussi que, faute de preuve du numéro de sécurité sociale (AMKA) du bénéficiaire et de son numéro fiscal (AFM), le versement de la pension est automatiquement suspendu, jusqu'à ce que les contrôles nécessaires aient été effectués.

Outre le réseau Ariadne a aussi été créé un système global de contrôle des pensions, appelé Helios. Ce système établit des connexions électroniques entre les 93 caisses de retraite que compte la Grèce et qui, au total, versent 4 407 288 pensions à 2 714 034 bénéficiaires. Les deux systèmes sont interconnectés, ce qui permet de faire des recoupements. Helios comporte aussi un registre national des pensionnés et des pensions qui, au moyen d'une base de données, contribue à lutter contre la fraude.

b. Création d'un centre national de collecte des cotisations de sécurité sociale (KEAO)

Le Centre national de collecte des cotisations de sécurité sociale (KEAO) a été créé en vertu de la loi 4172/2013. Son objectif est d'établir des procédures et des mécanismes communs pour que s'effectuent en temps utile le recouvrement des dettes envers les organismes de sécurité sociale et la collecte des cotisations, afin de renforcer la viabilité du système de sécurité sociale. C'est une première étape qui s'inscrit dans une réforme plus large visant à mettre en place un traitement pleinement intégré des recettes fiscales et des recettes des organismes de sécurité sociale, et à unifier les processus de collecte des impôts et de recouvrement des dettes de sécurité sociale, avant le 01.07.17. Il s'agit aussi de résoudre les problèmes qui, dans le passé, ont rendu les procédures de collecte et d'exécution forcée trop compliquées et trop longues ; en conséquence, les organismes de sécurité sociale se sont trouvés dans l'impossibilité de collecter les cotisations qui leur étaient dues.

Le KEAO poursuit notamment les objectifs suivants :

- collecter les cotisations dues à tous les organismes de sécurité sociale sous la responsabilité du ministère de l'Emploi ;
- créer une base de données électronique comprenant un registre des personnes qui n'ont pas payé les cotisations dues aux organismes de sécurité sociale, ainsi que toutes les données connexes nécessaires aux fins de statistiques et d'analyses ;
- étudier et soumettre des propositions de dispositions législatives ;
- s'occuper de la planification et de l'exécution des mesures nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Le KEAO sera autosuffisant en termes de financement et de logistique et sera placé sous la supervision de l'IKA.

2. Est également prévue la création de la Caisse d'assurance pour la solidarité intergénérationnelle – AKAGE (AKAGE), qui constitue une autre garantie pour les générations futures. Le but est d'établir des fonds de réserve pour le financement de la branche « retraites » des organismes de sécurité sociale. Cette caisse sera alimentée par les ressources suivantes : privatisation d'organisations et d'entreprises publiques (10 %), allocation de 4 % du montant annuel collecté au titre de la TVA (taxe sur la valeur ajoutée) et allocation de 10 % de la ressource sociale, qui retourne donc dans son intégralité à la société, à laquelle elle appartient.

3. En vertu de la loi 4093/2012 est mis en place, dans deux régions de Grèce, un programme pilote fondé sur des critères socioéconomiques, qui est appelé « programme pilote pour le revenu minimum garanti ». Ce programme, qui s'adresse à des personnes et des familles en situation d'extrême pauvreté, vise à leur apporter un complément de revenus et à les faire participer à des mesures de réinsertion sociale.

Dans la conjoncture difficile qui prévaut actuellement, les efforts déployés par la Grèce pour traiter le grave problème budgétaire et les faiblesses structurelles de l'économie grecque – conformément aux obligations incombant au pays envers le mécanisme de soutien financier – englobent la mise en œuvre d'une politique budgétaire restrictive, qui a indéniablement des effets sur les revenus des ménages. Dans ce contexte, les autorités grecques continuent à mettre en œuvre des mesures d'aide aux groupes vulnérables de la population, tout en s'efforçant de soustraire ces groupes, totalement ou en partie, aux mesures d'austérité qui entrent en vigueur.

A titre indicatif, voici ces mesures :

- des dispositions favorables concernant le paiement de la taxe foncière extraordinaire (ces dispositions peuvent consister en une réduction du montant de cette taxe, voire en une exonération) pour les groupes vulnérables, dont les personnes en situation de pauvreté ou menacées par la pauvreté, les familles nombreuses, les invalides de longue durée, les chômeurs de longue durée et les chômeurs qui touchent des indemnités de chômage (loi 4152/2013 a.1) ;
- des exonérations d'impôts pour certains types de salaires et de pensions, comme celles qui sont versées aux victimes de guerre, aux invalides de guerre, aux personnes aveugles ou invalides et aux bénéficiaires de l'EKAS, la prime de solidarité sociale (Code fiscal grec, a.6) ;
- la réduction du montant des pensions ne s'applique pas si le bénéficiaire ou des membres de sa famille touchent une petite retraite ou sont invalides (loi 4024/2011 a.1, 4051/2012 a.1 et 4093/2012 a.1, telle qu'elle a été modifiée par la loi 4111/2013) ;
- la possibilité de bénéficier de modalités plus favorables pour le remboursement de dettes envers l'Etat en cas d'« incapacité financière » (loi 4152/2013 a.1).

**7. Résolution CM/ResChS(2014)1, Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède, Réclamation n° 85/2012**

Résolution CM/ResChS(2014)1

Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède, Réclamation n° 85/2012

*(adoptée par le Comité des Ministres le 5 février 2014, lors de la 1190<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres<sup>9</sup>,

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

Considérant la réclamation présentée le 27 juin 2012 par les Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) contre la Suède ;

Eu égard au rapport contenant la décision sur la recevabilité et le bien-fondé de la réclamation qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux, dans laquelle celui-ci a conclu :

**- par 13 voix contre 1, qu'il y a violation de l'article 6§2 de la Charte**

L'exercice du droit de négociation collective et du droit de mener des actions collectives que garantissent les articles 6§2 et 6§4 de la Charte est essentiel à la jouissance d'autres droits fondamentaux garantis par la Charte.

Le droit de négociation collective et le droit de mener des actions collectives sont reconnus par les constitutions d'une grande majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, et ils

<sup>9</sup> Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovaquie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

le sont aussi par un nombre important d'instruments juridiques contraignants des Nations Unies et de l'UE.

Au titre de l'article 6§2, les Etats Parties s'engagent non seulement à reconnaître dans leur législation la possibilité pour les employeurs et les travailleurs de régler leurs relations mutuelles par voie de convention collective, mais également à promouvoir d'une façon positive, avec l'aide de moyens appropriés, la conclusions de telles conventions si leur état de développement spontané n'est pas suffisant et à garantir, en particulier, que les partenaires sociaux soient disposés à ouvrir entre eux des négociations collectives.

Les Etats ne doivent pas entraver la liberté des syndicats de décider par eux-mêmes quelles relations professionnelles ils souhaitent régler par des conventions collectives et quelles méthodes légitimes ils entendent utiliser pour promouvoir et défendre les intérêts des travailleurs concernés.

En Suède, les articles 5a et 5b de la loi relative au détachement de travailleurs à l'étranger (1999:678 / amendements comprenant : SFS 2012:857 et SFS 2013:351), en ce qui concerne les travailleurs étrangers détachés, font que les conventions collectives réclamées par les syndicats peuvent uniquement régir, lorsqu'elles sont obtenues avec le concours et au moyen d'une action collective, le taux minimal de rémunération ou autres conditions minimales – ou, dans le cas particulier des travailleurs intérimaires, la rémunération ou autres conditions – qui relèvent des questions abordées à l'article 5 de ladite loi.

Ce cadre législatif limite de façon importante la faculté qu'ont les syndicats suédois de recourir à l'action collective pour conclure des conventions collectives contraignantes sur d'autres questions et/ou passer des accords à un plus haut niveau.

De surcroît, à la suite des modifications apportées à l'article 2 de la loi n° 1083 de 2009 relative aux filiales étrangères (1992:160, modifiée 2009-11-24 par SFS 2009:1083), les entreprises étrangères qui exercent leurs activités économiques en Suède ne sont pas tenues de créer dans ce pays une filiale dotée d'une direction indépendante lorsque l'activité économique est assujettie aux dispositions relatives à la libre circulation des biens et des services figurant dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou aux dispositions correspondantes de l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE). Du fait de ce cadre législatif, les syndicats suédois qui souhaitent conclure des accords avec les entreprises étrangères susmentionnées sont contraints de les négocier et de les signer avec les employeurs responsables à l'étranger.

Pour les travailleurs détachés, ce cadre juridique ne favorise pas l'institution de procédures appropriées de négociation volontaire entre les organisations patronales et syndicales en vue de régler les conditions de travail et d'emploi par le biais de conventions collectives.

**- par 13 voix contre 1, qu'il y a violation de l'article 6§4 de la Charte**

Une restriction du droit de mener les actions collectives ne peut être jugée conforme à l'article 6§4 de la Charte qu'à la condition – comme indiqué à l'article G – qu'elle (a) soit prévue par la loi, (b) poursuive un but légitime, à savoir la protection des droits et libertés d'autrui, de l'ordre public, de la sécurité nationale, de la santé publique ou des bonnes mœurs, et (c) est nécessaire, dans une société démocratique, pour réaliser ce but – en d'autres termes, la restriction doit être proportionnée au but légitime poursuivi.

Les textes du droit interne qui empêchent a priori l'exercice du droit de mener des actions collectives ou qui n'en autorisent l'exercice que dans la mesure où elles s'avèrent nécessaires pour obtenir des normes minimales de travail enfreindraient le droit fondamental des travailleurs et des syndicats de recourir à l'action collective pour protéger les intérêts économiques et sociaux des travailleurs.

Au regard du système de valeurs, de principe et de droits fondamentaux que consacre la Charte, le droit de négociation collective et le droit de mener des actions collectives sont primordiaux pour garantir l'autonomie des syndicats et protéger les conditions d'emploi des

travailleurs : si l'on veut que l'essence de ces droits soit respectée, il faut que les syndicats soient autorisés à œuvrer à l'amélioration des conditions de vie et d'emploi que connaissent les travailleurs, et leur portée ne saurait se réduire, de par la loi, à l'obtention de conditions minimales.

Les règles juridiques relatives à l'exercice de libertés économiques établies par les Etats parties de manière directe (droit interne) ou indirecte (via la législation de l'UE) doivent être interprétées de façon à ne pas imposer de restrictions disproportionnées à l'exercice des droits des travailleurs tels qu'ils figurent, non seulement dans la Charte, mais aussi dans les textes de loi nationaux, dans la législation de l'UE et dans d'autres instruments normatifs internationaux ayant force contraignante.

La réglementation nationale et communautaire régissant l'exercice de ces libertés doit être interprétée et appliquée en tenant compte de l'importance fondamentale du droit des syndicats et de leurs adhérents de s'attacher à la fois à protéger et améliorer les conditions de vie et d'emploi des travailleurs, et de chercher à assurer l'égalité de traitement de ces derniers, indépendamment de leur nationalité ou pour tout autre motif.

Le fait de faciliter la circulation des services par-delà les frontières et de promouvoir la faculté pour un employeur ou une entreprise de fournir des services sur le territoire d'autres Etats – qui sont d'importants et précieux facteurs de liberté économique dans le cadre de la législation de l'UE – ne peuvent donc être traités, du point de vue du système de valeurs, de principes et de droits fondamentaux consacrés par la Charte, comme ayant *a priori* une valeur plus grande que les droits essentiels des travailleurs, en ce compris le droit à l'action collective pour réclamer que leurs droits et intérêts économiques et sociaux soient davantage et mieux protégés.

Aucune restriction à l'exercice de ce droit ne doit empêcher les syndicats de mener des actions collectives pour améliorer les conditions d'emploi des travailleurs, notamment leur rémunération, et ce quelle que soit leur nationalité.

Il ressort de l'article 5a de la loi sur le détachement de travailleurs à l'étranger (1976:580 / amendements comprenant SFS 2012:855), lu en liaison avec les dispositions de l'article 41c de la loi sur la codétermination, qu'aucune forme d'action collective ne peut être déclenchée par les syndicats si l'employeur peut démontrer que les travailleurs bénéficient de conditions d'emploi (notamment pour ce qui concerne leurs taux de rémunération et autres aspects essentiels de la relation d'emploi) qui sont au moins aussi favorables que les conditions minimales figurant dans des conventions conclues au niveau central.

Il ressort de l'article 5b de ladite loi, lu en liaison avec l'article 41c de la loi sur la codétermination, qu'aucune forme d'action collective ne peut être déclenchée par les syndicats si l'employeur peut démontrer que les travailleurs bénéficient de conditions d'emploi (notamment pour ce qui concerne leurs taux de rémunération et autres aspects essentiels de la relation d'emploi) qui sont au moins aussi favorables que les conditions minimales figurant dans des conventions conclues au niveau central ou dans l'entreprise utilisatrice.

Par ailleurs, aux termes de l'article 41c de la loi sur la codétermination, toute action collective menée en violation des articles 5a et 5b est illégale, les syndicats qui agiraient au mépris de la loi sur le détachement de travailleurs à l'étranger devant procéder à l'indemnisation de tout éventuel préjudice subi (cf. article 55 de la loi sur la codétermination).

Ce cadre juridique représente une restriction disproportionnée au libre exercice du droit des syndicats de mener des actions collectives, dans la mesure où cela les empêche, bien au-delà de ce que prévoient les dispositions susmentionnées, de déclencher une action en vue d'améliorer les conditions d'emploi de travailleurs détachés.

**- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 19§4 a de la Charte**

Selon l'article 19§4 a, les Etats parties doivent, afin de contribuer à l'amélioration de la situation juridique, sociale et matérielle des travailleurs migrants et de leurs familles, garantir

certaines normes minimales pour ce qui concerne, entre autres, la rémunération et autres conditions d'emploi et de travail.

Pendant la durée de leur séjour et de l'exercice de leur activité professionnelle sur le territoire de l'Etat d'accueil, les travailleurs détachés constituent des travailleurs originaires d'un autre Etat partie qui sont présents en toute légalité sur le territoire de l'Etat d'accueil. Ils entrent en ce sens dans le champ d'application de l'article 19 de la Charte et sont en droit, pour la durée de leur séjour et de l'exercice de leur activité professionnelle sur le territoire de l'Etat d'accueil, de bénéficier d'un traitement non moins favorable que celui réservé aux travailleurs nationaux de l'Etat d'accueil pour ce qui concerne, entre autres, la rémunération, les autres conditions d'emploi et de travail.

Aux termes de l'article 5a de la loi sur le détachement de travailleurs à l'étranger, qui concerne les rémunérations et autres conditions d'emploi et de travail, il est possible d'octroyer aux travailleurs étrangers détachés, quels que soient leur âge ou leur niveau de compétence et d'expérience professionnelle, des conditions minimales équivalentes à celles dont bénéficient les nationaux selon les conventions collectives centrales correspondantes (sauf si l'employeur accorde volontairement des conditions plus favorables).

Cependant en Suède, il est peu fréquent que les conventions collectives fixent des règles en matière de salaires minima et ceux-ci peuvent être sensiblement inférieurs au taux normal de rémunération généralement pratiqué dans le pays pour les travailleurs suédois (du même secteur d'activité). De surcroît, lorsqu'elles sont fixées par voie de conventions collectives, lesdites règles ne s'appliquent normalement qu'à ceux qui n'ont pas d'expérience professionnelle, comme les jeunes ; souvent, les conventions collectives font obligation à l'employeur de verser une rémunération plus élevée aux travailleurs qualifiés possédant une expérience professionnelle.

Concernant l'article 5b de la loi susmentionnée, les travailleurs intérimaires détachés peuvent bénéficier des clauses normales, mais un nombre limité de conditions de travail leur restent applicables et pourraient être réglementées dans une convention collective.

Au vu de ce qui précède, en matière de rémunération et autres conditions d'emploi et de travail, la législation suédoise n'assure pas aux travailleurs détachés le même traitement que celui garanti aux travailleurs sous contrat à durée indéterminée.

***- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 19§4 b de la Charte***

Aux termes de l'article 19§4 b, les Etats parties doivent, afin de contribuer à l'amélioration de la situation juridique, sociale et matérielle des travailleurs migrants et de leurs familles, garantir certaines normes minimales également pour ce qui concerne l'affiliation syndicale et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives.

Compte tenu des considérations formulées au paragraphe 29 ci-dessus, les travailleurs détachés sont en droit, pour la durée de leur séjour et de l'exercice de leur activité professionnelle sur le territoire de l'Etat d'accueil, de bénéficier d'un traitement non moins favorable que celui réservé aux travailleurs nationaux de l'Etat d'accueil également pour ce qui concerne la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives.

Lorsqu'il est appliqué au contexte de la négociation collective, le principe de non-discrimination qui se trouve énoncé à l'article 19§4, alinéa b, de la Charte exige des Etats parties qu'ils prennent des mesures pour veiller à l'égalité de traitement des travailleurs migrants lorsqu'il s'agit de tirer parti des conventions collectives qui entendent mettre en œuvre le principe « à travail égal, salaire égal » pour tous les travailleurs sur le lieu de travail, ou d'actions syndicales légitimes menées à l'appui d'une telle convention, conformément à la législation ou à la pratique nationale.

Les travailleurs détachés devraient, pendant la durée de leur séjour et de l'exercice de leur activité professionnelle sur le territoire de l'Etat d'accueil, être traités par ce dernier à l'égal de tous les autres travailleurs qui y exercent leur activité, et les entreprises étrangères devraient

être traitées sur un pied d'égalité par l'Etat d'accueil lorsqu'elles fournissent des services en recourant à des travailleurs détachés.

*A contrario*, le Comité souligne que le fait de nier aux entreprises étrangères le droit de négociation ou d'action collective, ou d'assortir ce droit de restrictions pour ce qui les concerne, et ce dans le but de favoriser la libre circulation par-delà les frontières de services et avantages concurrentiels à l'intérieur d'une zone de marché commun, constitue, sous l'angle de la Charte, un traitement discriminatoire à raison de la nationalité des travailleurs, en ce qu'il a pour conséquence, dans l'Etat d'accueil, d'affaiblir la protection et les droits socio-économiques des travailleurs étrangers détachés par rapport à la protection et aux droits garantis à tous les autres travailleurs.

Comme indiqué, les dispositions contenues aux articles 5a et 5b de la loi sur le détachement de travailleurs à l'étranger, ainsi que l'article 41c de la loi sur la codétermination, constituent une restriction disproportionnée à l'exercice des droits des syndicats de mener des actions collectives. Lorsqu'il analyse la législation sous l'angle opposé, c'est-à-dire du point de vue des droits des travailleurs détachés, elle ne garantit pas aux travailleurs étrangers détachés présents en toute légalité sur le territoire de la Suède un traitement non moins favorable que celui réservé aux citoyens suédois pour ce qui concerne la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives.

Vu le document distribué à la demande du Représentant de la Suède lors de la réunion du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC) du 26 novembre 2013,

1. prend note du rapport du Comité européen des Droits sociaux et des informations communiquées par la délégation suédoise au sujet du suivi de la décision du Comité européen des Droits sociaux (voir Annexe à la présente résolution) ;
2. note les préoccupations exprimées par la Suède, telles qu'elles figurent à l'Annexe à la présente résolution, et reconnaît que la décision du Comité européen des Droits sociaux dans cette affaire soulève des questions complexes s'agissant de l'obligation des Etats membres de l'Union européenne de respecter le droit communautaire et de leur obligation de respecter la Charte ;
3. appelle de ses vœux que la Suède fasse état de toute évolution sur la question.

*Annexe à la Résolution CM/ResChS(2014)1*

**Observations du Gouvernement suédois en réponse au rapport du Comité européen des Droits sociaux relatif à la Réclamation n° 85/2012, Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède**

**INTRODUCTION**

*Le Gouvernement suédois se félicite de l'occasion qui lui est donnée de fournir des informations complémentaires, éclaircissements et observations dans cette importante affaire. Le gouvernement apprécie bien évidemment les travaux du Comité européen des Droits sociaux (« le Comité ») et voit dans la Charte sociale européenne (« la Charte ») un outil majeur pour la protection des droits sociaux. Il tient à souligner qu'il prend très au sérieux l'ensemble des obligations internationales qui sont les siennes, y compris celles qu'il a prises à l'égard du Conseil de l'Europe.*

*Cela étant, la Suède, à l'instar de nombreux autres pays, n'est pas seulement membre du Conseil de l'Europe ; elle fait également partie de l'UE. De par sa qualité de membre de l'UE, elle est aussi tenue de respecter le cadre juridique sui generis de l'UE. Même si chaque Etat membre de l'UE demeure compétent pour réglementer les actions collectives, les modifications d'ordre législatif ici mises en cause ont été jugées nécessaires pour rendre la législation suédoise conforme au droit communautaire.*

*Comme il s'en expliquera plus avant dans ce mémorandum, le gouvernement estime que l'application du droit communautaire par la Suède ne va pas à l'encontre de la Charte, et est par conséquent en désaccord avec les conclusions du Comité.*

\* \* \*

## **Informations communiquées par le Gouvernement suédois**

### *Le modèle suédois du marché du travail, le droit communautaire et la Charte*

L'un des traits saillants du modèle suédois du marché du travail réside dans le fait qu'il est largement autorégulé par les partenaires sociaux, c'est-à-dire les organisations d'employeurs et de salariés. Les partis politiques suédois représentés au parlement ainsi que les diverses composantes du marché du travail s'accordent à considérer que le modèle qui est le nôtre fonctionne bien et qu'il est important de le protéger. Aussi, lorsqu'il s'est avéré nécessaire d'adapter le droit suédois au droit communautaire, les modifications législatives ont été pensées de manière à ce que ce modèle suédois soit préservé.

Le gouvernement en tire logiquement la conclusion que le rapport du Comité concerne dans une large mesure l'application du droit communautaire. En vertu du Traité de Lisbonne entré en vigueur en 2009, l'Union reconnaît les droits, libertés et principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, instrument encore relativement nouveau qui emprunte certaines de ses dispositions aux articles de la Charte sociale européenne.

### *La Lex Laval et son lien avec le droit communautaire*

Dans l'affaire Laval (C-34/105), la Cour européenne de Justice (CEJ) a notamment apporté des éclaircissements quant à la teneur de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs et a conclu que l'action collective mise en cause contrevenait à la libre prestation de services que prévoit le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Après l'affaire Laval, il a été jugé nécessaire de modifier la législation suédoise en matière d'actions collectives pour les travailleurs détachés, afin de se conformer au droit communautaire. L'élément central des modifications législatives ainsi opérées, qui forment ce que l'on appelle plus communément la *lex Laval*, ont consisté à ajouter un nouvel article à la loi n° 678 de 1999 sur le détachement de travailleurs à l'étranger. Ces nouvelles dispositions ont pour effet de restreindre les possibilités qu'ont les syndicats suédois de mener des actions collectives contre un employeur étranger qui détacherait des salariés en Suède, dès lors que l'action de revendication vise à réglementer des conditions d'emploi allant au-delà des prescriptions minimales inscrites dans les dispositions du noyau dur de la directive européenne concernant le détachement de travailleurs. Cela étant, le texte veille à garantir aux travailleurs détachés un certain degré de protection en termes de rémunération et autres conditions d'emploi, conformément à la directive précitée. S'agissant des travailleurs intérimaires détachés, les dispositions pertinentes ont été modifiées lorsque la directive 2008/104/CE relative au travail intérimaire a pris effet en Suède : des possibilités accrues leur ont ainsi été données d'engager des actions collectives.

Les modifications apportées aux textes de loi ont cherché à préserver, autant que faire se peut, le modèle suédois du marché du travail. Les syndicats restent chargés de surveiller et de faire respecter les garanties des travailleurs détachés à l'étranger, et de s'assurer que des prestataires de services originaires d'autres pays n'exercent pas une concurrence déloyale en proposant de mauvaises conditions de travail et des salaires trop bas dans les domaines que mentionne la directive européenne concernant le détachement de travailleurs.

### *Nouvelles initiatives lancées en Suède et dans l'UE concernant les travailleurs détachés*

En septembre 2012, le gouvernement a chargé une Commission de dresser le bilan des modifications apportées après l'affaire Laval à la loi sur le détachement de travailleurs à l'étranger. Les dispositions dites « *lex Laval* » sont entrées en vigueur en 2010 et sont donc encore assez nouvelles. Jusqu'ici, aucune enquête approfondie et impartiale n'a été réalisée quant aux conséquences des modifications législatives intervenues à la suite de l'affaire Laval. La Commission commencera par examiner la situation des travailleurs postés en Suède. Elle procédera ensuite à une évaluation des modifications législatives issues de l'affaire Laval et proposera d'éventuels aménagements. Elle étudiera par ailleurs ce qu'il y aurait lieu de changer pour préserver le modèle suédois du marché du travail dans

un contexte international. Ses propositions seront assorties d'une analyse des conséquences des nouvelles dispositions au regard de la réglementation internationale pertinente. La Commission est composée de représentants de tous les partis qui siègent au parlement. Elle s'attachera en outre, durant sa mission, à dialoguer avec les représentants des partenaires sociaux sur le marché du travail suédois.

En ce qui concerne les conclusions du Comité relatives à la personne de contact en Suède pour les travailleurs détachés, le gouvernement tient à apporter les précisions ci-après. La loi n° 160 de 1992 relative aux filiales étrangères a été remaniée : l'obligation de désigner un représentant responsable des activités commerciales en Suède a été levée pour les personnes physiques qui résident dans un Etat appartenant à l'EEE, et ce afin de rendre la législation conforme à la directive 2006/123/CE relative aux services. Aux termes néanmoins d'une modification de la loi susmentionnée qui a pris effet en juillet de cette année, les employeurs étrangers qui détachent des salariés en Suède sont tenus de le signaler. Ils doivent par ailleurs désigner une personne de contact en Suède, qui sera habilitée à recevoir des notifications pour leur compte. La personne de contact devra être en mesure de produire des documents attestant du respect des conditions prévues par la loi sur le détachement de travailleurs à l'étranger pour ce qui concerne les conditions d'emploi des salariés détachés. Se référant au rapport du Comité, le gouvernement souhaite éclaircir un point déjà abordé dans le mémoire qu'il a soumis en réponse à la réclamation : conformément à la loi n° 580 de 1976 sur la codétermination, dans l'hypothèse où la personne de contact serait saisie d'une requête sollicitant l'ouverture de négociations collectives, l'employeur étranger est tenu d'y participer afin d'éviter de s'exposer à une action de revendication. De l'avis du gouvernement, cette réglementation peut faciliter les négociations portant sur des conventions collectives. Il est à noter que les récentes modifications apportées à la législation ont été élaborées dans un souci d'alignement sur le droit communautaire en la matière.

D'autres initiatives portant sur les travailleurs détachés ont été engagées au niveau communautaire ; une directive visant à améliorer l'application de la directive européenne concernant le détachement de travailleurs est ainsi en cours de négociation<sup>10</sup>. Cette directive a pour objectif de concilier l'exercice de la liberté de fournir des services transfrontaliers et la protection appropriée des droits des travailleurs détachés temporairement à l'étranger à cet effet ; elle entend également prévenir l'utilisation abusive de la réglementation pertinente.

#### *Travailleurs détachés et portée de la Charte*

Se référant au rapport du Comité, le gouvernement souhaite attirer l'attention sur un point déjà abordé dans le mémoire qu'il a soumis en réponse à la réclamation, à savoir que la législation concerne des salariés qui sont détachés depuis un autre pays, sont employés dans un autre pays, ou travaillent normalement dans un autre pays, et qui sont donc couverts en principe par la législation de cet autre Etat, conformément aux dispositions du droit international relatives au droit applicable.

A la lumière de ce qui précède, le gouvernement met en avant, s'agissant de l'article 6 de la Charte, que l'on peut se poser la question de savoir si les travailleurs détachés doivent être considérés comme « résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée », ainsi qu'il est dit dans l'annexe à la Charte à propos de la portée de la protection offerte par cette dernière.

Il est aussi un autre point qui préoccupe le gouvernement : il s'agit de l'interprétation que le Comité donne de l'article 19 de la Charte, selon laquelle les salariés détachés doivent être considérés comme des migrants et être à ce titre traités sur un pied d'égalité avec les autres travailleurs au regard de la Charte. Le gouvernement craint qu'une interprétation de la Charte qui crée l'obligation de traiter les travailleurs détachés à l'égal des autres travailleurs dans le pays d'accueil, alors qu'ils relèvent de la législation d'un autre Etat, ne soit contraire aux dispositions du droit international relatives au droit applicable. Il tient également à souligner qu'en l'absence de conflit de lois, c'est la législation suédoise en matière d'emploi qui s'applique, dans son intégralité, aux travailleurs migrants – comme à toute autre personne présente sur le marché du travail suédois.

<sup>10</sup> COM(2012)131 final – Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

Concernant plus particulièrement la position prise par le Comité dans son rapport au titre de l'article 19§4a, le gouvernement entend par ailleurs rappeler que le marché du travail suédois est, dans une large mesure, autorégulé par les partenaires sociaux et que les niveaux de rémunération ne sont régis ni par la législation ni par la réglementation, comme le veut cette disposition.

*Information de l'UE concernant le rapport du Comité*

Enfin, dans la mesure où le rapport du Comité porte en grande partie sur la législation de l'UE et, partant, sur le lien entre le droit communautaire et la Charte, le gouvernement souhaite informer le Comité des Ministres qu'il soulèvera, le moment, venu, certains aspects des conclusions du Comité au niveau de l'Union européenne.

**Conclusion**

Le gouvernement estime que le Comité donne de la Charte une interprétation très large. Il ne partage pas l'avis du Comité selon lequel l'application du droit communautaire par la Suède est, en l'espèce, contraire à l'esprit ou à la lettre des dispositions pertinentes de la Charte. L'interprétation que donne le Comité de la Charte crée, de l'avis du gouvernement, une tension inutile entre l'obligation qu'ont les Etats membres de l'UE de respecter le droit communautaire et l'obligation de respecter la Charte. Lorsqu'un organe international de protection des droits de l'homme tel que le Comité met en cause la légalité d'une application légitime du droit communautaire dans un Etat membre de l'UE sous l'angle de l'instrument de défense des droits de l'homme que l'organe en question a été chargé d'interpréter, l'Etat concerné se trouve à l'évidence dans une situation on ne peut plus délicate.

Le gouvernement n'en a pas moins pris récemment plusieurs initiatives et a chargé une Commission d'évaluer la situation du marché du travail suédois à la suite des modifications apportées après l'affaire Laval à la loi sur le détachement de travailleurs à l'étranger.

Etant donné que le rapport du Comité porte en grande partie sur la législation de l'UE, le gouvernement soulèvera également certains aspects des conclusions du Comité au niveau de l'Union européenne.

Le gouvernement fournira, dans les rapports qu'il soumettra au Conseil de l'Europe concernant les dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne révisée, de plus amples informations sur l'évolution de la situation.

Le gouvernement estime, compte tenu de ce qui précède, qu'il ne faudrait pas que le Comité des Ministres s'appuie sur le rapport du Comité pour formuler des critiques à l'encontre de la Suède. Il propose de formuler une résolution rédigée en des termes neutres.

**8. Résolution CM/ResChS(2013)18, Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. Portugal, Réclamation collective n° 60/2010**

Résolution CM/ResChS(2013)18  
Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. Portugal  
Réclamation collective n° 60/2010

*(adoptée par le Comité des Ministres le 11 décembre 2013,  
lors de la 1187<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres<sup>11</sup>,

<sup>11</sup> Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

Considérant la réclamation présentée le 18 mars 2010 par le Conseil européen des syndicats de police (CESP) contre le Portugal ;

Eu égard au rapport qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux contenant sa décision sur le bien-fondé, dans lequel il a conclu :

- **par 13 voix contre 1, qu'il y a violation de l'article 4§2 de la Charte révisée au motif que les policiers en mission de prévention active (prevenção activa) ou en équipes (serviço de piquete) ne reçoivent pas de rémunération majorée tel que requis ni même une rémunération équivalente à leur rémunération horaire de base.**

Il est rappelé que l'objectif de cette disposition est que l'effort accru requis du travailleur qui effectue des heures supplémentaires soit compensé. Il faut par conséquent, en règle générale, non seulement que le travailleur soit rémunéré pour ses heures supplémentaires, mais aussi que le taux de cette rémunération soit majoré par rapport aux taux de salaire normal (Conclusions I, Observations interprétatives de l'article 4§2). Il peut également être fait recours à un congé en compensation des heures supplémentaires à condition que ce congé soit plus long que la durée des heures supplémentaires accomplies (Conclusions XIV-2, Belgique).

Il est admis également que la compensation des heures supplémentaires puisse obéir à des systèmes mixtes qui consisteraient, par exemple, à rémunérer ces heures au taux normal, mais en complétant cette rémunération par un congé compensatoire, ou encore à capitaliser les dépassements horaires sur un « compte-épargne-temps ». A cette façon de procéder il peut être dérogé dans certains cas, tels que celui des cadres exerçant des responsabilités particulières et des personnels dont l'activité le justifie. Ainsi certains fonctionnaires de police de haut rang peuvent ne pas bénéficier de suppléments de rémunération, cette exception ne pouvant toutefois s'étendre à l'ensemble des gradés de la police n'exerçant que des fonctions d'encadrement, et n'impliquant pas de responsabilités particulières, et ce quel que soit la dénomination retenue pour le corps d'appartenance (CESP c. France, Réclamation n° 57/2000, décision sur le bien-fondé du 1er décembre 2010).

Dans l'affaire CESP c. France (Réclamation n° 57/2009, décision précitée, §53), il a été jugé que ni les membres du corps « d'encadrement et d'application », ni ceux du corps « de commandement » de la police française ne pouvaient dans leur ensemble être rangées parmi les personnels auxquels pouvaient s'appliquer les exceptions prévues par l'article 4§2 de la Charte ; que le caractère forfaitaire de la rémunération octroyée pour les heures supplémentaires effectuées par les policiers du corps de l'encadrement constituait une violation de la Charte ; et que, si tel n'était pas le cas pour le corps de commandement, c'est que la rémunération servie s'établissait à plus de 1,5 de la rémunération de base.

En outre la notion d'heures supplémentaires excédant la durée normale du travail ou les horaires de service normaux doit être considérée d'une façon différenciée non seulement selon le type de responsabilité exercée ou la nature de l'activité, mais également selon le mode d'organisation de travail, et selon le mode de fixation de la rémunération de base.

Ainsi de nombreux Etats parties ayant accepté l'article 4§2 de la Charte ont adopté des régimes de flexibilité de la durée du travail dans lesquels la durée du travail est calculée en moyenne sur des périodes de référence données. Ces régimes ont pour conséquence que les heures travaillées au-delà de la moyenne sont en pratique compensées par une réduction des heures

---

Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovaquie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

pendant d'autres semaines au cours de la période de référence. De tels régimes ne sont pas en tant que tels contraires à l'article 4§2 (Introduction générale aux Conclusions XIV-2).

La nature particulière des activités de police, et singulièrement de police judiciaire, implique, en vue d'effectuer un service continu, ainsi que le prévoit la loi organique portugaise de 2000, un aménagement de l'organisation du travail et du mode de fixation de la rémunération.

C'est à la lumière de ces considérations que seront examinées successivement ci-après la question de la rémunération de la prévention passive (*prevenção passiva*), celle de la rémunération de la prévention active (*prevenção activa*) et celle de la rémunération des missions en équipes (*serviço de piquete*).

S'agissant des missions de prévention passive, elles ne constituent pas des périodes de travail mais de disponibilité. Les employés soumis à des périodes de disponibilité ou d'astreinte doivent bénéficier d'une compensation (CESP c. Portugal, Réclamation n° 37/2006, décision sur le bien-fondé du 3 décembre 2007, §33). Dès lors que la situation de disponibilité oblige ces derniers à renoncer à toute activité privée qui ferait obstacle à ce qu'ils répondent immédiatement à leur mobilisation par l'employeur, il est seulement acceptable que les rémunérations servies prennent en compte un pourcentage, variable selon la nature de la disponibilité du temps consacré à celle-ci. A plusieurs reprises, il a été dit que les périodes de disponibilité et d'astreinte ne pouvaient, à peine de violation de la Charte, faire l'objet d'une rémunération limitée au travail effectif. Le même raisonnement s'applique à de telles situations dans la police, quel que soit leur nom (CESP c. France, Réclamation n° 57/2009, décision précitée).

Le Comité, déjà saisi, en 2006, par le CESP avait considéré toutefois que le paiement de la disponibilité fonctionnelle requise des policiers portugais devait être regardé comme assuré par la prime de disponibilité intégrée dans le traitement de base et qu'ainsi la situation n'était pas contraire à l'article 4§2 de la Charte révisée. (CESP c. Portugal, Réclamation n° 37/2006, décision précitée, §33). Les éléments mis à disposition ne conduisent pas à infirmer cette position dans la présente affaire.

S'agissant des missions de prévention active, qui surviennent lorsque des policiers en mission de prévention passive doivent travailler, on relève que selon les calculs très précis fournis par le CESP, non contestés par le gouvernement, la rémunération est dans tous les cas inférieure à la rémunération horaire de service de base (2,79 € à 7,79 € selon les périodes d'activité et les grades). On s'interroge néanmoins sur la question de savoir si les missions correspondantes devraient ou non, comme celles de prévention passive, être regardées comme rémunérées par la prime intégrée au traitement de base. Cette interprétation n'apparaît pas comme devant être a priori exclue, mais ne peut être retenue dès lors qu'aucune limite précise n'est en définitive fixée par le droit applicable, dont les termes permettent une extension quasi illimitée des heures de travail. Il y a donc violation de l'article 4§2 de la Charte révisée.

S'agissant des missions en équipes dont, à la différence de missions de prévention, l'on ne voit pas que la rémunération soit sous une forme ou une autre, incluse dans le traitement de base, les documents fournis par le CESP et non contestés par le gouvernement ont fait apparaître que le montant de la rémunération horaire pratiquée pour chaque jour de travail (de 17 à 24 heures selon qu'il s'agit d'un jour ouvrable sur lequel la mission a été pour partie imputée, ou d'un autre jour) correspond à une rémunération horaire très sensiblement inférieure à la rémunération du service de base, entre 2,00 € et 2,50 € selon les périodes d'activités et les grades. Il y a donc violation de l'article 4§2, alors même que ne jouerait pas le plafonnement des rémunérations pour services supplémentaires dont fait état le CESP, et dont l'existence n'est pas contestée par le gouvernement.

– **à l'unanimité qu'il n'y a pas violation de l'article 6§§1 et 2 de la Charte révisée.**

Les arguments présentés par le CESP n'opèrent pas de distinction entre les dispositions dont il allègue la violation (article 6§1 et article 6§2 de la Charte révisée), mais portent, d'une manière générale, sur le droit des personnels de police à la négociation collective et à la consultation que garantissent ces dispositions. Compte tenu du lien étroit entre les paragraphes 6§1 et 6§2 de la Charte révisée pour ce qui concerne le droit de négociation collective, ces deux dispositions sont

traitées conjointement (CESP c. Portugal, Réclamation n° 40/2007, décision sur le bien-fondé du 23 septembre 2008).

Les requérants n'ont cependant pas étayé cet argument ; aucune information sur les mécanismes et procédures de consultation n'a été donnée, et il n'a pas davantage été indiqué que de tels mécanismes ou procédures n'existaient pas. Ce même argument a été avancé dans la Réclamation n° 37/2006, CESP c. Portugal, (décision précitée, §37), et il avait été conclu alors qu'il n'y avait pas de violation aux motifs que l'argument avait été présenté de manière succincte et que le CESP n'avait pas apporté d'éléments de preuve suffisants. La même approche est suivie ici.

– **à l'unanimité qu'il n'y a pas violation de l'article 22 de la Charte révisée.**

Il est rappelé que cette disposition garantit le droit des travailleurs à prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu de travail dans l'entreprise. Conformément à l'Annexe à la Charte révisée, Partie II, le terme « entreprise » s'entend d'un « ensemble d'éléments matériels et immatériels, ayant ou non la personnalité juridique, destiné à la production de biens ou à la prestation de services, dans un but économique, et disposant du pouvoir de décision quant à son comportement sur le marché ».

Par conséquent, même si l'article 22 peut s'appliquer aux salariés d'entreprises détenues par l'Etat, les agents publics ne sont, dans leur ensemble, pas couverts par cette disposition (Conclusions XIII-5, Norvège). Dès lors, le droit des personnels de police à la participation n'entre pas, en l'espèce, dans le champ d'application de l'article 22 de la Charte révisée, et par conséquent, il n'y a pas de violation de cet article (CESP c. Portugal, Réclamation n° 40/2007, décision précitée).

Vu les informations communiquées par la délégation du Portugal lors des réunions du Groupe de Rapporteurs pour les Questions sociales et de santé (GR-SOC) des 25 octobre 2012 et 10 octobre 2013,

1. prend note de la déclaration du gouvernement défendeur indiquant que le Portugal poursuit ses efforts dans la recherche d'une solution satisfaisante aux questions soulevées par le Comité européen des Droits sociaux et s'engage à mettre la situation en conformité avec la Charte révisée (voir Annexe à la présente résolution) ;
2. appelle de ses vœux le Portugal de faire état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne révisée, que la situation est pleinement conforme à la Charte sociale européenne révisée.

*Annexe à la Résolution CM/ResChS(2013)18*

**Informations soumises par la délégation portugaise aux réunions du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC) des 25 octobre 2012 et 10 octobre 2013**

**Déclaration du Représentant Permanent du Portugal lors de la réunion du GR-SOC du 25 octobre 2012 (document DD(2012)1010) :**



*Missão Permanente de Portugal  
junto do  
Conselho da Europa*

INTERVENTION DU REPRÉSENTANT PERMANENT DU PORTUGAL  
AU SUJET DE LA RÉCLAMATION N° 60/2010

La délégation du Portugal souhaite porter à votre connaissance des informations que viennent de lui communiquer les autorités portugaises à propos des mesures prises en rapport avec la Réclamation n° 60 introduite par le Conseil européen des syndicats de police en vertu du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives.

Le ministère de la Justice du Portugal est en négociation, depuis le début de la législature en cours, avec l'Association syndicale des agents de la police judiciaire chargés des enquêtes criminelles (ASFIC/PJ) en vue de trouver une solution acceptable pour les deux parties concernant la rémunération des missions de prévention active, des missions en équipes et des heures supplémentaires, négociation qui pourrait déboucher sur l'élaboration d'une proposition d'instrument juridique dans le cadre d'un compromis entre l'ASFIC/PJ et le ministère de la Justice.

Compte tenu de la situation financière et économique actuelle du pays et des contraintes budgétaires qui en résultent pour l'Etat, cet objectif n'a pas encore été atteint. Cela étant, les parties continuent de tout mettre en œuvre en vue de s'accorder sur un projet de texte législatif qui réponde aux préoccupations exprimées dans la décision du Comité européen des Droits sociaux sur la Réclamation n° 60 tout en étant viable dans le contexte budgétaire évoqué plus haut.

Les autorités portugaises espèrent qu'une solution pourra être trouvée prochainement en accord entre le gouvernement et le syndicat des personnels de police.

Nous sommes convaincus que le processus de négociation en cours constitue la mesure la plus appropriée pour mettre la situation en conformité avec la Charte.

**Déclaration de la Délégation portugaise lors de la réunion du GR-SOC du 10 octobre 2013 (document DD(2013)1073) :**

« Cette délégation tient à faire savoir que le Gouvernement portugais poursuit les négociations avec la Police judiciaire en vue de trouver une solution acceptable pour les deux parties en ce qui concerne le meilleur modèle de rémunération des missions de prévention active, des missions en équipes et des heures supplémentaires des agents concernés. Nous venons de recevoir des informations montrant que les autorités portugaises sont déterminées à trouver la solution adéquate.

Ces efforts sont déployés de bonne foi et avec la volonté sincère d'aboutir à une solution durable, grâce à l'adoption d'un instrument juridique qui inclura un ensemble de dispositions destinées à régler comme il convient les questions soulevées dans la Réclamation collective n° 60.

Les autorités portugaises reconnaissent et comprennent la nécessité d'adopter des mesures, et auraient été très heureuses de pouvoir annoncer qu'une solution a déjà été trouvée. Toutefois, cela n'a pas encore été possible.

Partie à la Charte sociale révisée – dont nous avons accepté tous les articles – ainsi qu'au Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives, le Portugal est l'un des pays européens les plus en pointe en matière de droits sociaux et a été à l'avant-garde de la protection et de la promotion de ces droits pour l'ensemble de ses citoyens.

La Charte sociale et le Protocole additionnel sont de nature évolutive. En ratifiant ces instruments, les Parties s'engagent à œuvrer pour établir par tous les moyens appropriés les conditions de la réalisation des droits consacrés par la Charte.

Dans ce contexte, les autorités portugaises s'efforcent d'appliquer la Charte avec les moyens dont elles disposent. Dans le cas de la présente réclamation, ces moyens n'ont pas été suffisants pour le moment, compte tenu en particulier de la situation financière et économique du pays.

C'est cette situation qui a conduit le Gouvernement portugais, en coopération avec les partenaires européens et les institutions internationales, à adopter des mesures et politiques très dures, mais provisoires, qui auront des retombées positives dans le futur pour l'ensemble de ses citoyens.

A la lumière de ce qui précède, la délégation propose que soit retenu un projet de résolution reconnaissant l'engagement fort des autorités portugaises, qui mettent tout en œuvre pour honorer leurs obligations en vertu de la Charte sociale et du Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives, mais ont encore besoin de temps et communiqueront dès que possible au Comité des Ministres des informations complémentaires sur les résultats des mesures prises en vue de mettre la situation en conformité avec la Charte sociale. »

## 9. Résolution CM/ResChS(2013)17, *Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) c. Norvège*, Réclamation n° 74/2011

**Résolution CM/ResChS(2013)17**  
**Réclamation collective n° 74/2011**  
***Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) c. Norvège***

*(adoptée par le Comité des Ministres le 16 octobre 2013, lors de la 1181e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres<sup>1</sup>,

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

Considérant la réclamation présentée le 27 septembre 2011 par *Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS)* contre la Norvège ;

Eu égard au rapport contenant la décision sur le bien-fondé de la réclamation qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux, dans laquelle celui-ci a conclu à l'unanimité :

### - qu'il y a violation de l'article 24 de la Charte

D'une manière générale, les conditions du droit du travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris, de même que toute discrimination en la matière, sont examinées dans le cadre de l'article 1§2. Néanmoins, lorsqu'un licenciement est uniquement dicté par l'âge du salarié, les faits de la cause peuvent constituer une restriction du droit à la protection en cas de licenciement et, dès lors, relever de l'article 24.

La loi sur les gens de mer n'impose à aucun employeur de mettre fin à un contrat d'emploi, mais ôte au salarié toute protection contre un licenciement de cette nature. Cette possibilité est, dans les faits, utilisée par bon nombre d'employeurs. Cela étant, tous n'y ont pas recours, puisqu'il a été établi que 430 marins âgés de 62 ans ou plus sont toujours employés à bord de navires norvégiens. Il est donc établi que la limite d'âge actuellement en vigueur n'équivaut pas, dans les faits, à une rupture automatique de la relation d'emploi pour les gens de mer.

Le libellé des dispositions litigieuses de la loi sur les gens de mer autorise le licenciement des marins concernés à l'âge de 62 ans, indépendamment de leur capacité ou de leur comportement, et quelles que soient les nécessités de fonctionnement de l'entreprise, de l'établissement ou du service. Dès lors que le droit interne n'exige aucun motif autre que l'âge pour justifier le licenciement, la disposition litigieuse relève clairement du champ d'application de l'article 24.

La décision de fixer un âge de départ à la retraite plus bas (62 ans) pour les gens de mer a été prise sur la base de diverses considérations touchant à la politique de l'emploi, en fonction de certaines exigences pratiques, et dans le but aussi de garantir la santé et la sécurité des marins. Ces éléments relèvent de la marge d'appréciation laissée aux Etats parties.

Un âge de départ obligatoire à la retraite, si légitime en soit le but, doit aussi s'avérer nécessaire à la réalisation du but poursuivi. Ici encore, il est pris note à cet égard des multiples buts et objectifs spécifiques de la législation.

Pour ce qui est du but qui consiste à garantir la santé et la sécurité des gens de mer, il est à noter qu'aucun élément n'a été produit tendant à démontrer la prétendue dégénérescence de la santé des marins à l'âge précis de 62 ans.

Puisque qu'un certificat d'aptitude médicale à l'exercice de certains types de tâches devant être effectuées à bord d'un navire peut être délivré à un marin ayant atteint l'âge de 62 ans et puisque ce

<sup>1</sup> Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovaquie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

marin peut être réembauché en vertu d'un nouveau contrat de travail pour exercer les tâches confiées aux marins quel soit leur âge, la limite d'âge de 62 ans ne peut être jugée nécessaire à la réalisation des objectifs recherchés.

Aucun argument suffisamment précis n'a été présenté pour justifier la différence de traitement. Aucun élément précis n'a été soumis démontrant en quoi la limite d'âge de 62 ans répondrait à des exigences professionnelles essentielles de nature à justifier la retraite anticipée des gens de mer, dans les circonstances actuelles. La limite d'âge ne repose pas sur des motifs objectifs. En outre, il n'est pas démontré qu'il n'aurait pas été possible d'atteindre les buts poursuivis par des moyens moins radicaux. Par conséquent, la limite d'âge affecte de manière disproportionnée les droits des gens de mer qui relèvent de son champ d'application et la loi sur les gens de mer n'exige aucun motif valable, au sens de l'article 24, à leur licenciement.

Pour ce qui est de l'argument selon lequel l'Annexe à la Charte n'interdit pas le licenciement fondé sur l'ouverture des droits à pension, laquelle ne figure pas parmi les motifs ne justifiant pas la rupture de la relation d'emploi, il est rappelé que les motifs prohibés de discrimination ne sont pas tous énoncés dans l'Annexe.

La disposition litigieuse autorise le licenciement direct à raison de l'âge, et elle ne garantit donc pas effectivement le droit des gens de mer à la protection en cas de licenciement, et ce indépendamment de la question de savoir si les intéressés seront admis au bénéfice d'une pension lorsqu'il aura été mis fin à leur relation de travail.

**- qu'il y a violation de l'article 1§2 de la Charte**

L'article 1§2 oblige les Etats qui l'ont acceptée à protéger de façon efficace le droit pour les personnes qui travaillent de gagner leur vie par un travail librement entrepris. Cette obligation implique notamment l'élimination de toute discrimination dans l'emploi quel que soit le statut juridique de la relation professionnelle. Ledit article couvre également des questions liées à l'interdiction du travail forcé ainsi que certains autres aspects du droit de gagner sa vie par un travail librement entrepris. La présente réclamation soulève surtout des questions qui touchent au premier aspect dudit article.

Au regard de l'article 1§2, le droit interne doit interdire toute discrimination dans l'emploi à raison, notamment, de l'âge. La législation doit couvrir aussi bien la discrimination directe que la discrimination indirecte. Les actes et dispositions discriminatoires prohibés par l'article peuvent concerner tous les aspects du recrutement et les conditions d'emploi en général, y compris le licenciement. Il peut être dérogé à l'interdiction de la discrimination pour des exigences professionnelles essentielles ou pour permettre la mise en place de mesures d'intervention positive.

La disposition litigieuse a été soutenue comme discriminatoire en premier lieu par rapport aux gens de mer employés à bord de navires immatriculés dans un Etat où l'âge de départ obligatoire des marins à la retraite est plus élevé qu'en Norvège. L'examen des réclamations collectives n'implique aucune comparaison entre les Etats parties qui ont ratifié la Charte. Cependant, il n'a été fait référence à aucune réglementation internationale relative à l'âge souhaitable de départ à la retraite des marins.

L'examen est en conséquence limité à la situation de la Norvège. En particulier, les pilotes chevronnés et les ouvriers expérimentés employés dans le secteur du pétrole peuvent être considérés comme des catégories comparables aux gens de mer aux fins de la présente réclamation. Ces différentes catégories de personnels travaillent dans des situations qui peuvent être assez similaires en termes de difficultés professionnelles et d'efforts physiques.

L'application de la loi sur les gens de mer a pour effet de soumettre les marins qui relèvent de son champ d'application à un traitement moins favorable que d'autres personnes qui peuvent continuer à travailler en Norvège sans que ce droit soit soumis à des restrictions après 62 ans. La loi établit une différence de traitement entre ces catégories de travailleurs, fondée sur l'âge.

La disposition litigieuse ne prévoit pas d'âge inférieur de départ à la retraite. En outre, selon les informations communiquées par le gouvernement, 430 marins au total avaient pu, au 1er janvier 2013, continuer à travailler en mer bien qu'ils aient atteint la limite d'âge contestée.

Aucune information n'a été communiquée quant au nombre total de marins qui ne sont plus employés dans la profession des gens de mer à l'âge de 62 ans et au-delà, de sorte qu'il est impossible d'en comparer le nombre à celui des marins qui conservent leur emploi. Qui plus est, selon le Comité norvégien, le texte de loi litigieux, conjugué à la loi en vigueur sur l'assurance-pensions, « a incité de nombreuses entreprises [...] à adopter des régimes internes qui prévoient la mise à la retraite d'office des marins de 62 ans ». Un nombre important de marins sont, dans les faits, licenciés à l'âge de 62 ans en application de la disposition litigieuse. Ce point n'a pas été contesté par le gouvernement. Même si la disposition en question ne constitue pas, dans son libellé, une règle établissant un âge de départ obligatoire à la retraite pour les gens de mer, elle est souvent appliquée comme telle.

Au regard de l'article 1§2, les personnes âgées ne peuvent être privées de la protection effective du droit de gagner sa vie par un travail librement entrepris. Cet aspect du droit de gagner sa vie par un travail librement entrepris concorde également avec l'un des principaux objectifs de l'article 23, à savoir permettre aux personnes âgées de rester membres à part entière de la société et, par conséquent, de ne subir aucun ostracisme en raison de leur âge. Il fallait reconnaître à toute personne active ou retraitée le droit de participer aux divers domaines d'activité de la société, en ce comprises les mesures visant à permettre aux personnes âgées de continuer à travailler ou à les y encourager.

Conformément au constat sous l'angle de l'article 24, à savoir que les arguments sur lesquels se fonde la limite d'âge ne constituent pas une justification suffisante pour expliquer la différence de traitement, cette différence de traitement établi constitue une discrimination contraire au droit à la non-discrimination dans l'emploi garanti par l'article 1§2.

Vu les informations communiquées par la délégation norvégienne par lettre du 12 septembre 2013 indiquant que la Norvège a amendé sa législation (voir Annexe à la présente résolution),

1. prend note de l'information selon laquelle la Norvège a abrogé la loi de 1975 sur les gens de mer et a adopté la loi sur le travail maritime, entrée en vigueur le 20 août 2013, dont l'article 5-12, paragraphe premier, dispose qu'il peut être mis fin à la relation de travail quand l'employé atteint l'âge de 70 ans ;
2. invite la Norvège à fournir toutes les informations pertinentes sur la présente situation à l'occasion de la soumission de son prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne.

*Annexe à la Résolution CM/ResChS(2013)17*

**Informations communiquées le 12 septembre 2013 par le Représentant Permanent de la Norvège concernant la Réclamation n° 74/2011**

Le Comité européen des Droits sociaux a transmis au Comité des Ministres, en date du 17 juillet 2013, son rapport relatif à la Réclamation collective n° 74/2011 formée par *Fellesforbundet for Sjøfolk* (FFFS) contre la Norvège.

## La réclamation

La réclamation soumise par le *Fellesforbundet for Sjøfolk* (FFFS) a été enregistrée le 27 septembre 2011. Le syndicat auteur de la réclamation alléguait que la loi sur les gens de mer (*sjømannslov* du 30 mai 1975 n° 18), imposant une retraite obligatoire aux marins lorsqu'ils atteignent l'âge de 62 ans, s'interprétait comme une interdiction de travail injustifiée et une suppression discriminatoire du droit des gens de mer à travailler comme marins, en violation des articles 1§2 (droit au travail) et 24 (droit à la protection en cas de licenciement) lus seuls ou en combinaison avec l'article E (non-discrimination) de la Charte sociale européenne<sup>2</sup>.

## Le rapport du Comité européen des Droits sociaux

Dans son rapport, le Comité européen des Droits sociaux a conclu à l'unanimité qu'il y avait eu violation des articles 24 et 1§2 de la Charte.

Le Comité a estimé, que l'article 19§1, alinéa 7<sup>3</sup>, de la loi sur les gens de mer, constituait une violation de l'article 24 de la Charte, en ce qu'il autorisait le licenciement direct à raison de l'âge et ne garantissait donc pas effectivement le droit des gens de mer à la protection en cas de licenciement<sup>4</sup>. Il a par ailleurs considéré que la limite d'âge fixée dans la disposition précitée affectait de manière disproportionnée les droits des gens de mer relevant de son champ d'application par rapport aux travailleurs employés dans d'autres professions et qu'au regard de l'article 1§2 de la Charte, cette différence de traitement constituait une discrimination contraire au droit à la non-discrimination dans l'emploi garanti par ledit article. Il a estimé, au vu de ce qui précède, que la discrimination établie constituait une violation du droit effectif d'un travailleur à gagner sa vie par un travail librement entrepris, comme le prévoit l'article 1§2 de la Charte<sup>5</sup>.

## Informations concernant les mesures prises

Comme indiqué dans le rapport du Comité, un comité norvégien constitué par décret royal a soumis, le 1<sup>er</sup> novembre 2012, un rapport officiel concernant la refonte de la loi sur les gens de mer (NOU 2012 : 18 *Rett om bord – ny skipsarbeiderlov*).

Le 21 juin 2013, avant que le Comité européen des Droits sociaux ne remette son rapport, le *Storting* (Parlement) a abrogé la loi de 1975 sur les gens de mer et adopté la loi sur le travail maritime (*Lov om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip*). Ce nouveau texte est entré en vigueur le 20 août 2013.

S'appuyant sur les recommandations du rapport officiel NOU 2012:18, l'article 5-12, paragraphe premier, de la loi sur le travail maritime dispose qu'il peut être mis fin à la relation de travail quand l'employé atteint l'âge de 70 ans, ce qui correspond à la disposition générale relative à la cessation d'emploi à raison de l'âge qui figure à l'article 15-13a (1) de la loi sur l'environnement de travail (*arbeidsmiljøloven*).

Dans le projet de loi qu'il a soumis au parlement (Prop. 115-L (2012-2013)) pour exposer les motifs justifiant l'introduction de la loi sur le travail maritime, le gouvernement souligne que son objectif est de maintenir les travailleurs âgés plus longtemps en emploi.

Le gouvernement insiste sur l'importance qu'il attache à aligner les droits des gens de mer sur ceux que la loi sur l'environnement de travail confère à l'ensemble des travailleurs, dans la mesure où ces droits sont conciliables avec les conditions propres au secteur du transport maritime.

## Conclusion

Eu égard à l'adoption et à l'entrée en vigueur de la loi sur le travail maritime, le Gouvernement norvégien considère que la législation de son pays est pleinement conforme à la Charte sociale européenne.

<sup>2</sup> Cf. paragraphes 1 et 2 de la décision du Comité sur le bien-fondé.

<sup>3</sup> La référence correcte est l'article 19 (1), paragraphe 8, de la loi sur les gens de mer.

<sup>4</sup> Cf. paragraphes 99 et 100 de la décision du Comité sur le bien-fondé.

<sup>5</sup> Cf. paragraphes 117 et 118 de la décision du Comité sur le bien-fondé.

**10. Résolution CM/ResChS(2013)11, Défense des enfants international (DEI)  
c. Belgique, Réclamation n° 69/2011**

Résolution CM/ResChS(2013)11  
Défense des enfants international (DEI) contre Belgique  
Réclamation n° 69/2011

*(adoptée par le Comité des Ministres le 11 juin 2013,  
lors de la 1173<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres<sup>12</sup>,

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

Considérant la réclamation présentée le 21 juin 2011 par Défense des enfants international (DEI) contre la Belgique ;

Eu égard au rapport contenant la décision sur le bien-fondé de la réclamation qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux, dans laquelle celui-ci a conclu :

- **à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 17 de la Charte**
- i. Applicabilité de l'article 17 aux personnes concernées par la réclamation

La restriction du champ d'application personnel figurant dans l'Annexe ne saurait se prêter à une interprétation qui aurait pour effet de priver les étrangers en situation irrégulière de la protection des droits les plus élémentaires consacrés par la Charte ou de porter préjudice à leurs droits fondamentaux, tels que le droit à la vie ou à l'intégrité physique, ou encore le droit à la dignité humaine (Défense des enfants international c. Pays-Bas, Réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, §19 ; Fédération internationale des ligues des droits de l'homme c. France, Réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, § 30 et 31).

A la lumière de l'exigence impérative et universellement reconnue de protéger tout enfant – exigence renforcée par le fait que la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant est l'un des traités les plus ratifiés au monde – le paragraphe 1 de l'Annexe ne saurait être interprété de façon à exposer les mineurs étrangers en séjour irrégulier à des préjudices sérieux pour leurs droits fondamentaux à cause de la non-application de la garantie des droits sociaux consacrés par la Charte.

Cependant, même si la restriction du champ d'application personnel figurant dans l'Annexe n'empêche pas que les dispositions de la Charte s'appliquent, dans certains cas et en présence de certaines circonstances, aux mineurs accompagnés ou non accompagnés en séjour irrégulier, une telle application a un caractère tout à fait exceptionnel. Elle serait notamment justifiée dans le seul cas où l'exclusion des mineurs en séjour irrégulier de la protection assurée par les dispositions de la Charte aurait des conséquences préjudiciables graves pour leurs droits fondamentaux (tels que le droit à la vie, à la préservation de la dignité humaine, à l'intégrité psychophysique et à la santé) et créerait, en conséquent, à l'encontre

<sup>12</sup> Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovaquie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

des étrangers en question une situation inacceptable dans la jouissance de ces droits, par rapport à la situation des nationaux et des étrangers en séjour régulier.

Au vu du caractère exceptionnel de l'application des droits consacrés par la Charte à des personnes qui ne sont pas littéralement incluses dans le champ d'application de la Charte résultant du texte du paragraphe 1 de l'Annexe, cette catégorie d'étrangers (qui comprend les mineurs accompagnés ou non accompagnés en séjour irrégulier) ne relève pas du champ d'application de toutes les dispositions de la Charte, mais seulement de celles dont la raison d'être est étroitement liée à l'exigence de garantir les droits de l'homme les plus fondamentaux et de garantir les personnes visées par la disposition en question contre les risques sérieux dans la jouissance de ces droits.

Par ailleurs, le risque d'un préjudice relatif aux droits fondamentaux est d'autant plus probable lorsque des enfants – à *fortiori* des enfants migrants en séjour irrégulier – sont en cause. Cela résulte de leur condition d'« enfants », comme de leur situation spécifique de migrants « irréguliers », qui conjugue fragilité et autonomie limitée. Le manque d'autonomie fait, en particulier, qu'on ne peut pas tenir les enfants pour responsables de leur lieu de résidence. Les enfants ne sont pas en mesure de décider eux-mêmes de rester ou de partir. De surcroît, s'ils sont non accompagnés, leur situation devient encore plus vulnérable et devrait être entièrement prise en charge par l'Etat, ce dernier ayant le devoir de prendre soin des enfants séjournant sur son territoire et de ne pas les priver de la protection la plus élémentaire, à cause de leur statut d'« irréguliers ».

Par conséquent, les enfants et adolescents concernés par la présente réclamation relèvent du champ d'application de l'article 17 de la Charte.

## ii. Application

L'article 17 concerne l'aide qui doit être fournie par l'Etat si le mineur se trouve non accompagné ou si les parents sont dans l'incapacité de fournir cette aide. La non-application du paragraphe 1 (b) de l'article 17 exposerait, à l'évidence, un certain nombre d'enfants et d'adolescents à de graves risques pour leur vie ou leur intégrité physique.

En substance, le seul grief de la DEI est relatif à la carence de places d'accueil, qui rendrait non effectif l'accès à un hébergement et à toutes les autres mesures de protection juridique, économique, médicale et sociale prévues.

Pour ce qui est des mineurs accompagnés en situation irrégulière, depuis 2009, les familles en question avec leurs enfants ne sont plus accueillies en raison de la saturation du réseau. En 2011, l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (FEDASIL) a été condamnée à 43 reprises par des tribunaux à accueillir des familles et les Médiateurs fédéraux ont établi des recommandations à l'égard de FEDASIL. Selon la DEI, de janvier 2011 à avril 2012, 774 familles ont reçu une décision négative à leur demande d'accueil. Ces décisions concernaient 3 011 personnes (le nombre d'enfants n'étant pas connu par la DEI). En 2011, 553 familles se sont vues refuser l'accueil ; ces dernières représentaient 901 majeurs et 1 242 mineurs. Le gouvernement admet qu'une solution alternative d'accueil n'a pas pu être trouvée pour ces familles.

Pour ce qui est des mineurs étrangers non accompagnés, les chiffres sur leur nombre semblent être approximatifs et varient fortement selon la source d'information utilisée. D'après la DEI, suivant les données du Service des tutelles, 461 mineurs étrangers non accompagnés n'auraient pas été accueillis en 2011 contre 258 en 2010. En revanche, si l'on prend en considération le nombre d'arrivées de mineurs étrangers non accompagnés, ce chiffre est beaucoup plus élevé. Selon la DEI, plus de 1 300 jeunes ne seraient pas accueillis dans des structures adaptées. Il n'y a pas de données sur le nombre de demandeurs d'asile parmi les mineurs étrangers non accompagnés non accueillis, mais il ressort de la réclamation que ceux-ci seraient prioritaires dans le cadre de l'accueil. Le gouvernement ne fournit pas de chiffres sur le nombre de mineurs étrangers non accompagnés qui n'auraient pas obtenu une place d'accueil.

Pour ce qui est des mineurs étrangers non accompagnés accueillis dans des hôtels, la DEI les estime à 668 alors que le gouvernement estime leur nombre à 166 au 12 mars 2012.

Une prise en charge immédiate est essentielle et permet de constater les besoins matériels du jeune, la nécessité d'une prise en charge médicale ou psychologique afin de mettre en place un plan de soutien en faveur de l'enfant (Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, présentés par la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona, et adoptés par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies le 27 septembre 2012, §§ 32 et 34).

Au vu de ce qui précède, le fait que, depuis 2009, aucun logement en centre d'accueil n'ait été garanti aux mineurs étrangers accompagnés en séjour irrégulier (ni par le réseau de FEDASIL, ni par d'autres solutions alternatives) est contraire à l'article 17§1 de la Charte. La carence persistante en matière d'accueil de ces mineurs démontre en particulier que le gouvernement n'a pas pris les mesures nécessaires et appropriées pour assurer aux mineurs en question les soins et l'assistance dont il ont besoin, aussi bien que pour les protéger contre la négligence, la violence ou l'exploitation, en causant ainsi un risque sérieux pour la jouissance de leurs droits les plus fondamentaux, tels que le droit à la vie, à l'intégrité psychophysique et au respect de la dignité humaine. De même, le fait qu'au moins 461 mineurs étrangers non accompagnés n'aient pas été accueillis en 2011, et les problèmes posés par l'accueil inapproprié dans les hôtels, conduisent à considérer que le gouvernement n'a pas pris des mesures suffisantes pour assurer aux mineurs étrangers non accompagnés non demandeurs d'asile les soins et l'assistance dont ils ont besoin, en exposant ainsi un nombre important d'enfants et d'adolescents à de graves risques pour leur vie et leur santé.

- **à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 7 § 10 de la Charte**

i. Applicabilité de l'article 7§10 aux personnes concernées par la réclamation

L'article 7§10 garantit aux enfants et aux adolescents une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels ils sont exposés. Surtout dans la partie concernant la protection contre les dangers physiques, il s'agit évidemment d'une obligation très importante à la charge des Etats dans la perspective d'une garantie effective de certains droits fondamentaux, et notamment du droit à la vie et à l'intégrité physique. Pour cette raison, ne pas considérer les Etats parties comme tenus à respecter cette obligation à l'égard des mineurs étrangers en séjour irrégulier signifierait ne pas garantir leurs droits fondamentaux et exposer les enfants et adolescents en question à des préjudices sérieux pour leurs droits à la vie, à la santé et à l'intégrité psychophysique.

Par conséquent, les enfants et adolescents concernés par la présente réclamation relèvent du champ d'application de l'article 7§10 de la Charte.

ii. Application

En acceptant le paragraphe 10 de l'article 7, les Etats se sont engagés à protéger les enfants non seulement contre les risques et les formes d'exploitation qui résultent d'une façon directe ou indirecte de leur travail, mais aussi contre toutes les formes d'exploitation. Les Etats doivent interdire, en particulier, que des enfants puissent être soumis aux formes d'exploitation qui découlent de la traite et « du fait qu'ils sont à la rue – exploitation domestique, mendicité, vol à la tire, asservissement ou prélèvement d'organes, par exemple – et prendre des mesures de prévention et venir en aide aux enfants des rues » (Conclusions 2006, article 7§10, Moldova).

A la lumière des données disponibles et des faits admis par le gouvernement considérés ci-dessus, en appréciant la violation alléguée de l'article 17, le gouvernement n'a pas trouvé de solution pour l'accueil d'un nombre considérable de mineurs étrangers en séjour irrégulier (accompagnés et non accompagnés). Selon le réseau ECPAT, « l'exploitation sexuelle des mineurs et la traite des enfants posent de sérieux problèmes en Belgique et constituent un volet prioritaire du plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire ». La traite des enfants est étroitement liée à la présence, sur le territoire belge, de mineurs non accompagnés qui ne

bénéficient pas d'une protection suffisante. ». Des informations ont été d'ailleurs demandées au gouvernement sur l'incidence de l'exploitation sexuelle et de la traite des enfants, notamment ceux en situation irrégulière, et dans l'attente il a réservé sa position sur ce point (Conclusions 2011, Belgique).

Les données disponibles ne sont suffisantes ni pour conclure que l'exploitation de la mendicité est en Belgique un phénomène répandu, ni pour démontrer que la mendicité, ou bien la traite, ou l'exploitation sexuelle des mineurs en Belgique sont étroitement liées à l'incapacité des dispositifs d'accueil à prendre en charge une grande partie des mineurs étrangers en séjour irrégulier, ou qu'elles sont substantiellement en augmentation à cause de cette incapacité.

Toutefois, l'incapacité persistante des dispositifs d'accueil en Belgique à prendre en charge une grande partie des mineurs en séjour irrégulier (qu'ils soient accompagnés ou non de leurs familles) a pour effet d'exposer les enfants et adolescents en question à des risques physiques et moraux très sérieux, qui découlent de l'absence de foyers d'accueil et de la vie dans la rue, et qui peuvent même consister dans la traite, l'exploitation de la mendicité ou l'exploitation sexuelle (voir Conclusions 2006, article 7§10, Moldova). La carence importante et persistante d'accueil des mineurs étrangers en séjour irrégulier démontre que le gouvernement n'a pas pris les mesures nécessaires à assurer à ces mineurs la protection spéciale contre les dangers physiques et moraux requise par l'article 7§10, en créant ainsi un risque sérieux pour la jouissance de leurs droits les plus fondamentaux, tels que le droit à la vie, à l'intégrité psychophysique et au respect de la dignité humaine.

- ***par 13 voix contre 1, qu'il y a violation de l'article 11 §§ 1 et 3 de la Charte***

i. **Applicabilité de l'article 11 aux personnes concernées par la réclamation**

L'article 11, paragraphe 1, pose à la charge des Etats parties l'obligation de prendre des mesures appropriées pour éliminer les causes d'une santé déficiente, et cela signifie, entre autres, que les Etats doivent garantir à toute personne le droit à l'accès aux soins de santé et que le système de santé doit être accessible à toute la population.

A ce propos, les soins de santé constituent un préalable essentiel à la préservation de la dignité humaine, valeur fondamentale au cœur du droit positif en matière des droits de l'homme – que ce soit la Charte sociale européenne ou la Convention européenne des droits de l'homme (Fédération internationale des ligues des droits de l'homme c. France, Réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, § 31). Pour cette raison, une interprétation téléologique du champ d'application personnel de la Charte a été déjà appliquée à l'égard de l'article 11§1, les Etats parties « ayant garanti à des étrangers non couverts par la Charte des droits identiques à ceux que la Charte énonce ou qui en sont indissociables, soit par la ratification de traités en matière de droits de l'homme – en particulier la Convention européenne des droits de l'homme – soit par l'adoption de règles de droit interne, constitutionnelles, législatives ou autres, qui n'établissent pas de distinctions entre les personnes expressément mentionnées dans l'Annexe et les autres étrangers. Ils se sont ainsi créés des obligations » (Conclusions 2004, observations interprétative de l'article 11, p. 10).

Au vu de ce qui précède, l'article 11 s'applique aux personnes concernées par la présente réclamation. Ne pas considérer les Etats parties comme étant tenus de respecter aux égards des mineurs étrangers en séjour irrégulier l'obligation de protéger la santé, et notamment l'obligation de garantir l'accès aux soins de santé, reviendrait à ne pas garantir leur droit à la préservation de la dignité humaine et exposer les enfants et adolescents en question à des risques sérieux pour leur vie et leur intégrité physique.

ii. **Application**

Pour ce qui concerne le droit à l'accès aux soins de santé (article 11§1), la carence totale – depuis 2009 – en matière d'accueil des mineurs étrangers accompagnés et la carence partielle d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés, qui conduisent un certain

nombre de ces mineurs à vivre dans la rue, ont pour effet de rendre problématique l'accès des mineurs étrangers en séjour irrégulier au système de santé. Cela en raison de la saturation du réseau d'accueil et d'assistance de FEDASIL, ainsi que du fait que ces personnes ne peuvent pas aisément démontrer d'avoir un domicile fixe ou une résidence de fait.

Pour ce qui concerne l'article 11§3, certes l'organisation réclamante ne fournit pas d'informations précises indiquant des cas spécifiques de manquement de l'Etat dans l'élimination des causes d'une santé déficiente à l'égard des mineurs concernés par la présente réclamation, ou des cas spécifiques de manquement dans la prévention des maladies épidémiques ou endémiques. Néanmoins, l'incapacité persistante des dispositifs d'accueil et le fait que, en conséquence, un nombre significatif de mineurs en question (surtout ceux qui sont accompagnés par leur famille) ont été forcés à vivre dans la rue, a pour effet d'exposer ces mineurs à des risques accrus pour leur santé et intégrité physique, risques qui découlent notamment de l'absence d'un logement et d'un foyer d'accueil. A ce propos, assurer des logements et des foyers d'accueil aux mineurs étrangers accompagnés en séjour irrégulier est une mesure minimale indispensable pour essayer d'éliminer, à l'égard de ces mineurs, les causes d'une santé déficiente (y comprises les maladies épidémiques, endémiques ou autres) et l'Etat a donc manqué à ses obligations pour ce qui concerne l'adoption de cette mesure minimale indispensable.

- ***par 11 voix contre 3, qu'il n'y a pas violation de l'article 13 de la Charte***

i. Applicabilité de l'article 13 aux personnes concernées par la réclamation

Il est noté l'importance de l'article 13, relatif au droit à l'assistance sociale et médicale, dans la perspective de la garantie effective des droits de l'homme les plus fondamentaux, et notamment des droits à la vie, à l'intégrité physique, et à la préservation de la dignité humaine. Pour cette raison, « une législation ou une pratique qui nie le droit à l'assistance médicale aux ressortissants étrangers sur le territoire d'un Etat partie, fussent-ils en situation irrégulière, est contraire à la Charte » (Fédération internationale des ligues des droits de l'homme c. France, Réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, § 32).

D'ailleurs, dans le contexte d'une application exceptionnelle des dispositions de la Charte, qui va au-delà de la restriction figurant dans le paragraphe 1 de l'Annexe, l'article 13 peut concerner les personnes visées par la présente réclamation (mineurs étrangers en séjour irrégulier) seulement dans la mesure où une carence dans la mise en œuvre des obligations établies par cet article serait susceptible de causer un préjudice pour les droits les plus fondamentaux des personnes en question, tels que les droits à la vie, à l'intégrité psychophysique et à la préservation de la dignité humaine.

Les mineurs concernés par la présente réclamation relèvent du champ d'application de l'article 13, notamment en ce qui concerne le droit à l'assistance médicale.

ii. Application

Au titre de l'article 13 de la Charte, les mineurs migrants en séjour irrégulier ont droit à bénéficier soit de l'aide médicale urgente, soit de soins de santé allant au-delà de l'aide médicale urgente et incluant des soins de santé primaires et secondaires et une assistance psychologique. Pour ce qui est de l'accès au système de santé et, en général, aux soins de santé, référence est faite à l'article 11.

En Belgique, les enfants migrants en situation irrégulière ont, en principe, le droit à une aide médicale au même titre que les nationaux. Comme il résulte des arguments des parties ainsi que des observations de la Plate-forme pour la Coopération internationale sur les sans-papiers (PICUM), dans la pratique, cette aide se traduit essentiellement par le droit à l'« aide médicale urgente », qui est octroyée par les CPAS. PICUM, dans ses observations, explique que ce concept – d'« aide médicale urgente » – n'est pas défini de manière précise, ce qui

donne lieu à des interprétations différentes. A la lumière des données disponibles, ainsi que de la pratique effective de l' « aide médicale urgente », même si le nom de la législation (« Aide médicale urgente ») est ambigu, il ne couvre pas seulement les situations médicales où la vie est en danger, mais aussi une aide curative et préventive, ainsi que l'assistance psychologique essentielle.

En raison de l'existence d'une forme d'assistance médicale garantie par la loi, opérant effectivement dans la pratique, ainsi que de l'absence de données précises démontrant une carence grave de ce système d'assistance à l'égard des personnes concernées par la présente réclamation, la situation ne constitue pas une violation de l'article 13 de la Charte. Cette situation n'indique pas que l'Etat belge n'a pas pris des mesures appropriées pour assurer aux mineurs étrangers en séjour irrégulier l'assistance médicale urgente et les soins de santé primaires et secondaires, ainsi que l'assistance psychologique essentielle, en portant ainsi préjudice à leurs droits à la vie, à l'intégrité physique et à la préservation de la dignité humaine.

- **à l'unanimité, que l'article 30 de la Charte ne s'applique pas en l'espèce**

i. Applicabilité de l'article 30 aux personnes concernées par la réclamation

L'article 30 exige essentiellement des Etats parties qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, consistant en un ensemble de mesures visant à favoriser l'accès aux droits sociaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale (Conclusions 2003, France, Observation interprétative de l'article 30).

Le fait de vivre en situation de pauvreté et d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain (Conclusions 2005, Observation interprétative de l'article 30). Cependant, l'approche globale et coordonnée prévue par l'article 30 implique l'adoption de mesures positives et de promotion économique, sociale et culturelle qui sont imposées aux Etats parties par une série de dispositions de la Charte, lesquelles ne sauraient être considérées, pour la plupart, applicables à des personnes qui ne sont pas mentionnées – comme les mineurs étrangers en séjour irrégulier – dans le paragraphe 1 de l'Annexe. Cela résulte du fait qu'il ne s'agit pas de dispositions dont la raison d'être est étroitement liée à l'exigence de garantir les droits de l'homme les plus fondamentaux, et de ne pas exposer les personnes visées par les mêmes dispositions à des risques sérieux pour ces droits.

Pour cette raison, le Comité n'estime pas que l'ensemble des mesures économiques, sociales et culturelles à prendre dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour garantir le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, puisse faire l'objet d'une obligation des Etats parties applicable à l'égard des mineurs étrangers en séjour irrégulier.

- **à l'unanimité, que l'article E de la Charte ne s'applique pas en l'espèce**

i. Applicabilité de l'article E aux personnes concernées par la réclamation

L'interdiction de discrimination inscrite à l'article E de la Charte prévoit l'obligation de veiller à ce que tous les individus ou groupe d'individus entrant dans le champ d'application personnel de la Charte puissent jouir des droits de la Charte sur un pied d'égalité (Défense des enfants international c. Pays-Bas, Réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, §§ 72-73).

Pour autant, le principe d'égalité qui résulte de l'interdiction de discrimination, implique d'assurer un même traitement aux personnes se trouvant dans la même situation ainsi que de traiter de manière différente des personnes en situation différente (Autisme-Europe c. France, Réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 52). Il ressort de ce qui précède que les Etats parties peuvent traiter différemment des individus selon qu'ils sont en situation régulière ou non, et qu'ils peuvent aussi traiter différemment des mineurs

étrangers en séjour irrégulier selon qu'ils sont accompagnés ou non, ou qu'ils sont demandeurs d'asile ou non.

Vu le document distribué à la demande de la délégation de la Belgique lors de la réunion du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC) du 9 avril 2013,

1. prend note de la déclaration du gouvernement défendeur et des informations qu'il a communiquées au sujet du suivi de la décision du Comité européen des Droits sociaux et se félicite des mesures prises par les autorités belges en vue de mettre la situation en conformité avec la Charte (voir Annexe à la présente résolution) ;
2. appelle de ses vœux que la Belgique fasse état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne, des mesures visant à assurer la mise en conformité de la situation sur le long terme.

*Annexe à la Résolution CM/ResChS(2013)11*

### **Note présentée par le Délégué de la Belgique lors de la réunion du GR-SOC du 9 avril 2013**

Dans ce rapport, le Comité constate que les droits énoncés dans les articles 17§1, 7§10, 11§1 et §3 de la Charte ne sont en réalité pas garantis. En l'espèce, il ne s'agit donc pas pour le Comité de relever un défaut relatif à la transposition de la Charte en droit belge, mais bien de veiller à ce que ces droits soient effectivement garantis.

Le Comité a décidé, eu égard au fait que les mineurs étrangers non-accompagnés (ci-après MENA) et les mineurs étrangers qui séjournent dans le royaume avec leurs parents (ci-après « familles illégales ») ne sont pas toujours accueillis, que le droit de bénéficier d'une protection sociale, légale et économique telle que stipulée dans l'article 17 de la charte, ainsi que le droit de protection aux enfants et adolescents contre les dangers physiques et mentaux auxquels les enfants et les adolescents peuvent être exposés, et ce en particulier contre les dangers qui découlent directement ou non de leur travail, tels que décrits dans l'article 7§10 et le droit à la protection de la santé des enfants tels que stipulés dans l'article 11 §§1 et 3, sont violés.

Vous trouverez dans la présente note les éléments que la Belgique entend faire valoir à l'encontre des constatations du Comité, en particulier les mesures prises pour pallier les manquements allégués.

Avant toute chose, il est essentiel de relever que DEI semble considérer dans sa réclamation que l'ensemble des jeunes se déclarant mineurs sont tous demandeurs d'un accueil et d'un accompagnement par un tuteur. Or, la réalité est plus complexe et mérite d'être nuancée au regard des différents profils des jeunes présents sur le territoire belge et des attentes de ces jeunes vis-vis des instances belges.

Il y a en effet plusieurs profils de mineurs étrangers non accompagnés qui ne demandent pas l'asile avec des problématiques différentes et des attentes différentes vis-vis des instances. Certains se présentent auprès des instances en vue notamment de pouvoir bénéficier d'un accueil dans un centre et de l'accompagnement d'un tuteur alors que d'autres ne sont pas demandeurs d'un tel soutien pour des raisons très diverses. Ces raisons peuvent être notamment liées à l'existence pour le jeune d'un réseau de connaissances en Belgique, d'un mode de vie différent (particulièrement les roms) ou encore liées à la volonté du jeune de se rendre dans un autre pays européen (jeunes en transit).

Les instances sont aussi confrontées à un manque d'information concernant ces jeunes. Ceux-ci communiquent peu d'informations à leur sujet au service de police, aux associations et aux avocats qui les signalent. Ce manque d'informations (coordonnées, identités multiples, présence ou pas des parents...) permet difficilement et surtout en l'absence de réponse aux invitations des instances d'assurer un suivi par celles-ci tant au niveau de l'accueil qu'au niveau de la désignation d'un tuteur pour les MENA.

Cette situation très complexe explique aussi la difficulté d'établir des chiffres précis concernant le nombre de mineurs étrangers non accompagnés présents sur le territoire belge. En l'absence de réponses des jeunes aux demandes des instances, la détermination que le jeune est un mineur non accompagné par une personne exerçant l'autorité parentale ne peut se réaliser que très difficilement et bien souvent ne peut tout simplement pas se réaliser.

Il est donc essentiel de prendre en considération ces éléments dans l'approche qui sera faite par le Comité des Ministres.

## 1. Accueil des MENA

Tout d'abord il importe de souligner qu'il s'agit uniquement des MENA qui n'ont pas introduit de demande d'asile. Les MENA demandeurs d'asile se sont en effet toujours vus désigner une place d'accueil dans le réseau de FEDASIL (Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile).

Il est exact qu'en raison de la crise de l'accueil, FEDASIL n'a pas été en mesure d'accueillir l'ensemble des MENA non demandeurs d'asile. L'Agence ne dispose pas de chiffres précis à cet égard car il n'est pas possible de déterminer le nombre global de MENA non demandeurs d'asile qui se sont trouvés sur le territoire belge pendant cette période et qui auraient pu solliciter une aide matérielle auprès de l'Agence.

Malgré l'augmentation constante du nombre de places, tous les MENA qui se sont présentés auprès de FEDASIL n'ont pu être hébergés de manière adéquate. C'est pour cette raison que FEDASIL n'a eu d'autre choix que d'accueillir en priorité les jeunes qui avaient introduit une demande d'asile et d'accueillir dans un deuxième temps, parmi les mineurs qui n'avaient pas introduit de demande d'asile, ceux qui étaient les plus vulnérables. FEDASIL a ainsi été contraint d'héberger des MENA dans les ailes réservées aux adultes dans les centres fédéraux ou dans des hôtels.

Cependant, les différentes dispositions prises en 2012 tant par FEDASIL que par l'Etat belge ont atteint leur objectif, à savoir que les structures d'accueil pour MENA ne sont plus saturées.

Vous trouverez ci-dessous un aperçu des dernières mesures prises pour atteindre ce résultat.

### 1.1. Diminution du nombre des demandes d'asile, accélération de la procédure instaurée par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA)

Les chiffres de l'Office des étrangers indiquent que 1 530 demandes d'asile ont été introduites en 2012 par des personnes se déclarant mineurs d'âge, soit une baisse par rapport à 2011 (2 040 demandes). Cette évolution exerce une influence positive sur les chiffres d'occupation des centres d'accueil et ce, tant pour la première, la deuxième et la troisième phase de l'accueil des MENA.

De surcroît, le traitement des demandes d'asile par le CGRA s'est accéléré en 2012, ce qui entraîne un plus grand nombre de sorties du réseau d'accueil.

### 1.2. Augmentation du nombre de places d'accueil pour MENA

L'Agence souligne que l'hébergement de MENA à l'hôtel a pris fin en décembre 2012.

Au mois de mai 2012, FEDASIL a ouvert un troisième Centre d'observation et d'orientation (COO) au sein du centre d'accueil de Sugny afin d'accueillir des MENA non demandeurs d'asile comptant actuellement 15 places. En principe, les jeunes séjournent au maximum quatre mois à Sugny. Ce laps de temps est nécessaire pour vérifier s'ils peuvent être transférés dans un centre d'accueil régulier de FEDASIL ou s'ils nécessitent un accueil spécialisé dans le cadre de l'aide à la jeunesse.

Plan hiver (du 24 décembre 2012 au 31 mars 2013)

Dans le cadre du plan hiver mis en place par le gouvernement en matière d'accueil des personnes précarisées, FEDASIL s'est engagé à réserver 200 places pour des MENA pendant les mois d'hiver. La répartition de ces places disponibles était la suivante : 100 places se trouvaient dans le réseau d'accueil régulier de FEDASIL, les 100 places restantes pouvaient être rapidement mises à la

disposition grâce à la collaboration avec les partenaires d'accueil ou par le biais de la sur-occupation temporaire dans des centres d'accueil existants.

#### Plan hiver de la Communauté française

Fort des leçons tirées des hivers précédents, à savoir un manque de places suffisantes proposées par FEDASIL pour les MENA non demandeurs d'asile en 1ère phase d'accueil, une solution conjoncturelle a aussi été trouvée cette année au sein du secteur de l'Aide à la jeunesse en Communauté française de Belgique, pour éviter que les MENA ne dorment dans la rue.

Le dispositif d'urgence hivernal mis en place par l'Aide à la jeunesse se compose de deux volets :

- 1) 10 places en surcapacité dans des services agréés de l'Aide à la jeunesse à Bruxelles et en Wallonie. Elles sont mises à la disposition des MENA depuis le 10 décembre dernier jusqu'au 31 mars 2013, sous mandat du Conseiller de l'Aide à la jeunesse, dans les services suivants : Le Tamaris (2 places), Le Logis (1 place), Abaka (1 place), Synergie 14 (2 places), la Hutte (1 place), El Paso (1 place) et le Pensionnat Jules Lejeune (2 places). Cet accueil se fait de jour et de nuit ;
- 2) 10 autres places sont disponibles pour la nuit depuis ce 1er janvier au Chenal de l'Amarrage à Hennuyères. Le transport de Bruxelles vers l'Amarrage est organisé en conséquence. Le centre est accessible dès que la température est inférieure à 0 degré la nuit. Les premiers MENA sont donc arrivés lors des premières baisses de température. Ils y bénéficient d'un encadrement ainsi que de nourriture.

Au total, c'est donc l'hébergement de 20 mineurs non accompagnés qui aura été pris en charge cet hiver par l'Aide à la jeunesse. C'est la toute première fois qu'un tel dispositif est mis en place par la Communauté française de Belgique.

Ce dispositif s'ajoute à un ensemble de mesures prises pour les MENA dans le cadre de l'Aide à la jeunesse depuis le début de la législature : accueil dans les services agréés, accueil spécifique dans des centres spécialisés, projets pilotes... Rappelons cependant que conformément au Décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, ces diverses mesures sont mises en place à la suite du constat d'un état de danger et de difficulté du jeune effectué par une Autorité mandante (Conseiller ou Directeur de l'aide à la jeunesse ou Tribunal de la jeunesse).

#### Action prise par la Communauté flamande

Les réseaux intersectoriels d'aide à la jeunesse en situation de crise peuvent mettre rapidement en place un service d'aide aux mineurs en situation de crise aigüe. Ces réseaux sont accessibles 24h/24 et 7j/7 et garantissent une offre d'assistance. Partant du constat que des MENA ont également été signalés auprès des points de contact, une directive pratique a été rédigée en octobre 2012 à l'intention des réseaux de crise. Cette directive stipule que les MENA peuvent être enregistrés auprès des permanences pour situation de crise et ce, quel que soit leur statut ou leur lieu de séjour. Ce signalement peut se faire par divers intervenants, y compris le tuteur du mineur. Si l'aide à la jeunesse en situation de crise ne fait pas partie du trajet d'accueil habituel ou régulier des MENA, celle-ci doit être considérée comme une assistance spécifique, distincte destinée aux mineurs (vulnérables) en situation de crise, ne pouvant bénéficier d'aucune autre option d'aide. Pour chaque signalement, le point de contact procédera à une évaluation indépendante de la situation et décidera de la pertinence d'une intervention, d'un accueil ou d'un accompagnement. Pour la période 2011-2012, une soixantaine de MENA ont été enregistrés chaque année auprès des permanences pour situation de crise.

#### 1.3 Nouvelles dispositions en ce qui concerne les MENA non demandeurs d'asile

Après évaluation du plan d'hiver et suite aux différentes dispositions prises (augmentation du nombre de places d'accueil, ...), il a été décidé de confirmer l'accueil des MENA non demandeur d'asile en Centre d'observation et d'orientation (COO) par FEDASIL selon certaines modalités (primo-arrivants, enregistrés auprès de l'Office des étrangers, orientation vers le Centre d'observation et d'orientation de Sugny...).

Sur base de l'observation, le jeune n'ayant pas de besoins particuliers relevant de l'aide spécialisée (Communautés), pourra être orienté en 2e phase d'accueil du réseau de FEDASIL.

En date du 29 mars 2013 le réseau de FEDASIL dispose de 1 363 places pour l'accueil des MENA. Le taux d'occupation actuel est de 75 %.

Le nombre de places libres est suffisant pour les accueillir.

#### 1.4. Coopération entre FEDASIL, le Services des tutelles et l'Office des étrangers

L'Office des étrangers, le Service des tutelles et FEDASIL ont institué récemment une collaboration relative à l'enregistrement des personnes se déclarant mineurs étrangers non accompagnés et non demandeurs d'asile signalés sur le territoire belge.

FEDASIL s'engage désormais à accueillir tout MENA non demandeur d'asile, qui s'est enregistré auprès de l'Office des étrangers, qui a eu un entretien avec le fonctionnaire du Service des tutelles et dont la minorité a été établie – durant une période de 15 jours maximum (première phase) dans un COO.

Les MENA qui n'ont pas introduit de demande d'asile seront donc également enregistrés et il sera dès lors plus aisé à l'avenir de déterminer le nombre de MENA non demandeurs d'asile qui se trouvent sur le territoire belge.

En cas de saturation de ces places spécifiques au sein du réseau de FEDASIL, le jeune se présentera au Service des tutelles qui prendra contact avec d'autres autorités d'hébergement et lui désignera un tuteur. Par ce biais, nonobstant une saturation éventuelle, le suivi des MENA restera garanti.

Sur la base de l'observation et de l'orientation effectuées pendant la première phase de l'accueil, le MENA pourra être transféré vers la deuxième phase de l'accueil au sein du réseau de FEDASIL.

S'il existe un doute quant à sa minorité et qu'un test d'âge a été opéré, le MENA sera hébergé pendant maximum deux jours dans une structure d'accueil de FEDASIL, à l'issue desquels, lorsque la minorité est constatée, le Service des tutelles lui cherchera une place d'accueil, le cas échéant dans le réseau d'accueil de FEDASIL.

Grâce à cette meilleure collaboration entre les instances concernées, l'identification des jeunes et la désignation d'un tuteur pour les mineurs étrangers non accompagnés se réalisent dans des délais plus confortables pour les jeunes.

#### 1.5 Augmentation du nombre de tuteurs

Le Service des tutelles a agréé près de 100 tuteurs depuis le début de l'année 2012. Fin de l'année 2012 et début de l'année 2013, le recrutement a été plus important puisque 52 tuteurs indépendants et deux tuteurs employés auprès de la Croix rouge ont été agréés par le Service des tutelles.

Il y a actuellement 319 tuteurs agréés par le Service des tutelles et pouvant dès lors accompagner les mineurs étrangers non accompagnés.

Pour l'année 2013, le Service des tutelles envisage de continuer à recruter des tuteurs indépendants et particulièrement des tuteurs employés auprès d'associations qui ont de l'expérience dans l'accompagnement de mineurs étrangers non accompagnés.

La mise en place d'un système de « coaching » et de soutien de la part des tuteurs employés auprès des autres tuteurs est également prévue pour l'année 2013.

## 2. L'accueil des familles illégales

En raison de la saturation des centres d'accueil fédéraux depuis 2009, FEDASIL n'a plus été en mesure de réserver des réponses positives aux demandes d'hébergement qui lui ont été adressées

en application de l'Arrêté Royal familles illégales. Pour rappel, la note du 15 mars 2012 présente une argumentation détaillée de la position de FEDASIL à ce sujet. Il s'impose toutefois de signaler que, si en 2011 seulement 43 familles ont été accueillies, 127 familles ont pu être accueillies en 2012, ce qui représente 567 personnes.

En outre, à la demande de FEDASIL, le SAMU social a ouvert cet hiver 50 places supplémentaires pour accueillir des familles visées par l'arrêté royal précité. Eu égard aux différentes mesures qui ont été prises par l'Etat belge et par FEDASIL, la suroccupation des centres d'accueil réguliers (autres que ceux réservés à l'accueil des MENA) a désormais cessé.

L'accueil des familles comprenant des mineurs n'est pas inconditionnel. La décision sur le séjour doit être respectée. Une solution structurelle pour ce groupe cible doit dès lors obéir au principe d'un retour rapide vers le pays d'origine et ne pas résulter dans l'extension illimitée de l'accueil.

L'Etat belge a décidé d'ouvrir dans le courant du mois d'avril 2013, un centre de retour ouvert. A cette fin, le projet d'arrêté royal relatif aux règles de fonctionnement de ce centre de retour ouvert sera prochainement soumis à la sanction royale. Ce centre de retour ouvert permettra d'encadrer les demandeurs d'asile déboutés, les familles illégales en vue de préparer et d'organiser le retour de ces personnes. A cet effet, FEDASIL et l'Office des étrangers se sont engagés à coopérer afin d'organiser un retour volontaire de ces familles dans leurs pays d'origine ou pays où elles sont autorisées à séjourner.

### **Conclusion**

En ce qui concerne les MENA, grâce aux différentes mesures prises tant par l'Etat belge que par FEDASIL et les Communautés, les manquements signalés aux droits stipulés dans les articles 17, 7 §10 et 11 §§1 et 3 ont cessé en 2012.

Par ailleurs, FEDASIL a développé des moyens pour prévenir des éventuels manquements futurs à ces normes notamment en augmentant ses capacités d'accueil par une collaboration renforcée entre les instances concernées dans l'hypothèse où une nouvelle crise de l'accueil devait se produire,

## **11. Résolution CM/ResChS(2013)6, *Médecins du Monde – International c. France*, Réclamation n° 67/2011**

Résolution CM/ResChS(2013)6  
 Médecins du Monde – International c. France,  
 Réclamation n° 67/2011

*(adoptée par le Comité des Ministres le 27 mars 2013,  
 lors de la 1166<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres<sup>13</sup>,

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

<sup>13</sup> Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovaquie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

Considérant la réclamation présentée le 19 avril 2011 par *Médecins du Monde – International* contre la France ;

Eu égard au rapport contenant la décision sur le bien-fondé de la réclamation qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux, dans laquelle celui-ci a conclu :

## **I. VIOLATION DE L'ARTICLE E COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 31 DE LA CHARTE**

### **i. Violation de l'article E combiné avec l'article 31§1 en raison du non-accès à un logement d'un niveau suffisant et de conditions de logement dégradantes (unanimité)**

Le texte de l'article 31 ne saurait être interprété comme imposant aux Etats parties une obligation de résultat. Les droits énoncés par la Charte sont des droits qui doivent revêtir une forme concrète et effective et non pas théorique.

Lorsque la réalisation des droits de l'article 31§1 est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, les Etats parties doivent s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser.

Au regard de l'article 31§1, les personnes qui résident légalement ou travaillent régulièrement sur le territoire de l'Etat partie intéressé qui ne seraient pas logées dans un logement d'un niveau suffisant doivent, dans un délai raisonnable, être orientées vers un tel logement.

Vu les différents moyens engagés par le gouvernement en matière de logement, il est entendu que les plans, les déclarations d'intention, les processus exploratoires, les feuilles de route pour identifier les objectifs principaux et les « outils spéciaux » à déployer dans le futur peuvent être nécessaires pour atteindre les objectifs visés mais ne peuvent pas être considérés comme des mesures efficaces et suffisantes, d'autant plus qu'il semble que leur élaboration et leur conception utilisent une part considérable des ressources budgétaires au détriment des actions concrètes.

Il est rappelé qu'en vertu de l'article 31§1, pour qu'un logement puisse être considéré comme étant d'un niveau suffisant, il doit être situé en un lieu permettant l'accès aux services publics et où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires et autres services sociaux. Les Etats doivent faire preuve de vigilance dans la mise en œuvre des politiques du logement afin d'éviter toute ghettoïsation ou ségrégation sociale des minorités ethniques ou des migrants. L'organisation réclamante n'a pas démontré l'existence d'une exclusion sociale des Roms<sup>14</sup> logés dans les villages d'intégration. Il convient cependant de trouver un équilibre entre la création de tels villages et le lieu de leur implantation. En ce qui concerne un possible traitement discriminatoire dans la sélection des familles roms souhaitant avoir accès à un logement dans un village d'intégration, il n'y a pas au final de sélection acceptable autre que le volontariat des personnes concernées.

Toutefois, les villages d'intégration n'offrent une solution de logement que pour un nombre très limité de Roms, les conditions de vie des autres continuant à être non-conformes à l'article 31§1.

Le gouvernement a omis de tenir compte de la situation différente des Roms migrants qui résident légalement ou travaillent régulièrement en France et de prendre des mesures adaptées pour améliorer leur situation en matière de logement. Les moyens mis à disposition par le gouvernement pour des actions concrètes dans ce domaine sont trop limités pour changer les conditions de vie indignes d'un grand nombre d'entre eux. Pour cette raison, ils souffrent d'un traitement discriminatoire.

<sup>14</sup> Le terme « Roms » utilisé au Conseil de l'Europe désigne les Roms, les Sintés (Manouches), les Kalés (Gitans) et les groupes de population apparentés en Europe, dont les Voyageurs et les branches orientales (Doms, Loms) ; il englobe la grande diversité des groupes concernés, y compris les personnes qui s'auto-identifient comme « Tsiganes » et celles que l'on désigne comme « Gens du voyage ».

**ii. Violation de l'article E combiné avec l'article 31§2 en raison de la procédure d'expulsion des Roms migrants des sites où ils sont installés (unanimité)**

Il est reconnu que l'occupation illégale de terrains est de nature à justifier l'expulsion des occupants. Les critères de l'occupation illégale ne doivent cependant pas être compris de façon exagérément extensive. Ainsi, lorsque, faute pour une personne ou groupe de personnes de pouvoir concrètement bénéficier des droits reconnus dans l'ordre juridique national, comme le droit au logement, les intéressés sont contraints, en vue de satisfaire leurs besoins, d'adopter des comportements répréhensibles, cette seule circonstance ne peut être regardée comme de nature à justifier n'importe quelle sanction ou voie d'exécution à leur encontre, ni la poursuite de la privation des droits qui leur ont été reconnus.

Il est rappelé que, pour être conforme à la Charte, la protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion doit être prévue par la loi et comporter :

- une obligation de concertation avec les intéressés pour trouver des solutions alternatives à l'expulsion ;
- une obligation de fixer un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion ;
- une interdiction de procéder à des expulsions la nuit ou l'hiver ;
- un accès à des voies de recours judiciaires ;
- un accès à une assistance juridique ; et
- une indemnisation en cas d'expulsion illégale.

De plus, quand l'expulsion doit survenir, elle doit être :

- exécutée dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées ;
- prévue par des règles suffisamment protectrices des droits des personnes concernées ; et
- assortie de solutions de relogement.

Les conditions de la procédure d'expulsion décrites ci-dessus s'appliquent à tous les migrants, quelle que soit leur situation juridique en France, puisqu'il s'agit de droits liés à la vie et à la dignité.

Selon plusieurs sources, les expulsions de Roms migrants ont lieu sans suivre les conditions de base prescrites par la Charte, en particulier en violation de la dignité des personnes concernées (par exemple, sans tenir compte de la présence d'enfants, de femmes enceintes, de personnes âgées, malades ou handicapées ; en détruisant les biens).

La protection juridique des Roms visés par une menace d'expulsion n'est pas suffisante et des procédures d'expulsion peuvent avoir lieu à tout moment de l'année, notamment en période hivernale, de jour et de nuit. Cette situation n'assure pas le respect de la dignité humaine.

Une expulsion ne doit pas laisser les personnes concernées sans abri. Le principe d'égalité de traitement implique que l'Etat prenne les mesures appropriées à la situation particulière des Roms afin de garantir leur droit au logement et d'empêcher qu'ils ne soient, en tant que catégorie vulnérable, privés d'abri.

La France n'a pas démontré que des offres de relogement appropriées et suffisamment pérennes sont proposées aux Roms poussés à quitter un terrain occupé de façon illégale ou expulsés de ce terrain. Dans ces conditions, les pousser à quitter le terrain où ils sont installés – même de façon illégale – puis, s'ils n'obtempèrent pas, les en expulser sans leur proposer de solutions pérennes de relogement approprié, contribue au non-respect du droit au logement de ces personnes. Tenant compte de ces critères, le Comité a dit que la situation de la France constituait une violation de l'article E combiné avec l'article 31§2 de la Charte dans sa décision du 24 janvier 2012 sur le bien-fondé de la réclamation Forum européen des Roms et des Gens du voyage c. France (FERV), n° 64/2011, §§130-135.

La situation des Roms migrants en ce qui concerne leur expulsion de sites où ils sont installés illégalement ne s'est pas améliorée depuis.

**iii. Violation de l'article E combiné avec l'article 31§2 en raison d'une absence de mesures suffisantes pour fournir un hébergement d'urgence et réduire l'état de sans-abri (unanimité)**

Il existe des différences entre le droit au logement (prévu par l'article 31§1) et le droit à un abri (prévu par l'article 31§2). Un constat de violation en matière de droit à un abri pour les Roms d'origine roumaine et bulgare a été établi dans la décision sur le bien-fondé de la réclamation Forum européen des Roms et des Gens du voyage c. France (FERV), n° 64/2011, décision du 24 janvier 2012, §§126-129. Il a été précédemment considéré que les conditions de logement décrites dans la présente réclamation ne respectent pas les obligations découlant de l'article 31§1 en matière de logement.

Pour ce qui est de savoir si ces conditions sont conformes aux obligations en matière d'hébergement et à l'article E (non-discrimination), notamment pour savoir si elles tiennent compte de la situation spécifique des populations concernées qui appelle des réponses appropriées, la situation n'a pas changé depuis la décision mentionnée ci-dessus et la violation perdure.

**II. ARTICLE E COMBINE AVEC L'ARTICLE 16 DE LA CHARTE (UNANIMITE)**

Les Roms d'origine roumaine et bulgare dont il est question dans la présente réclamation incluent des familles. Conformément au principe d'égalité de traitement, les Etats parties doivent, au regard de l'article 16, assurer la protection des familles vulnérables, en ce compris les familles roms. Par conséquent, les constats de violation de l'article E combiné avec l'article 31 en ce qui concerne le droit au logement des Roms d'origine roumaine et bulgare résidant légalement ou travaillant régulièrement en France emportent également une violation de l'article E combiné avec l'article 16.

Il est noté que le premier point soulevé par l'organisation réclamante au sujet des prestations familiales concerne exclusivement des Roms migrants en situation irrégulière en France. L'article 16 ne s'applique pas à eux dans ce domaine du fait des limitations de l'Annexe à la Charte et qu'il n'y a donc pas violation de l'article 16 sur ce point.

**III. VIOLATION DE L'ARTICLE E COMBINE AVEC L'ARTICLE 30 DE LA CHARTE (UNANIMITE)**

Afin d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre l'exclusion sociale, l'article 30 exige des Etats parties qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique, en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Il faut aussi qu'il existe des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par l'exclusion. Cette ligne de conduite doit relier et intégrer les politiques de manière cohérente. L'un des principaux éléments de la stratégie globale de lutte contre l'exclusion sociale doit être la mise à disposition de ressources suffisantes, qui doivent être affectées aux objectifs de la stratégie. Enfin, il faut que les mesures répondent qualitativement et quantitativement à la nature et à l'ampleur de l'exclusion sociale dans le pays concerné. Le fait de vivre en situation d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain.

Il résulte clairement des conclusions au titre de l'article 31 que la politique de logement en faveur des Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France est insuffisante. Par conséquent, la France n'a pas fait preuve d'une approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement de ces personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale.

Aucune mesure spécifique n'a été prise dans ce domaine à destination des Roms migrants. Traiter les Roms migrants de la même façon que le reste de la population alors qu'ils sont dans une situation différente constitue une discrimination.

**IV. VIOLATION DE L'ARTICLE E COMBINE AVEC L'ARTICLE 19§8 DE LA CHARTE (UNANIMITE)**

L'article 19§8 s'applique aux travailleurs résidant régulièrement sur le territoire des Etats parties et non aux migrants en situation irrégulière.

Les travailleurs migrants résidant régulièrement sur le territoire d'un Etat partie ne peuvent être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'Etat ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. Une expulsion ne peut être décidée qu'à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun. Le fait de pouvoir faire appel de la décision d'expulsion devant les tribunaux n'est pas suffisant pour remplir cette obligation.

Il apparaît que seulement une petite proportion des Roms migrants d'origine bulgare et roumaine réside légalement en France. Il semble, toutefois, qu'aucune distinction ne soit faite entre les Roms migrants d'origine bulgare et roumaine sur la base de la légalité ou non de leur résidence en France lorsqu'ils sont expulsés. En effet, ni Médecins du Monde ni le gouvernement ne fournissent de documents démontrant que l'état de la légalité de la résidence en France de la personne expulsée est pris en compte. En particulier, les ordres de quitter le territoire ne mentionnent pas la durée de la présence sur le territoire.

L'article 19§8 est une disposition imposant une obligation de résultat, garantissant le droit à la protection de chacun des membres du groupe concerné. De plus, lorsqu'un droit fondamental, comme le droit de résidence, est en jeu, la charge de la preuve repose sur le gouvernement, c'est-à-dire que c'est au gouvernement de démontrer que la personne ne réside pas de façon légale sur le territoire (dans le cas présent depuis plus de trois mois). Le gouvernement indique, sans le prouver, que chaque mesure d'expulsion est décidée à la suite d'un examen appréciant la situation personnelle dans laquelle se trouve le requérant. Il s'avère, au contraire, que des procédures d'expulsion ont été lancées sans preuve de l'entrée sur le territoire français de la personne depuis plus de trois mois. Il n'y a eu, par conséquent, un réel examen individuel des situations, mais, de fait, des expulsions collectives.

Dans la décision sur le bien-fondé de la Réclamation n° 64/2011 (Forum européen des Roms et des Gens du voyage (FERV) c. France) du 24 janvier 2012, le Comité a dit qu'il y avait violation de l'article E combiné avec l'article 19§8. Au vu des éléments du dossier, la situation n'a pas changé depuis cette décision.

## **V. VIOLATION DE L'ARTICLE E COMBINE AVEC L'ARTICLE 17 DE LA CHARTE (UNANIMITE)**

L'accès à l'éducation revêt une importance cruciale pour la vie et le développement de tout enfant. Refuser l'accès à l'éducation à un enfant en situation irrégulière, c'est le rendre plus vulnérable encore. Par conséquent, qu'ils soient en situation régulière ou irrégulière les enfants entrent dans le champ d'application personnel de l'article 17§2. En outre, l'enfant auquel est refusé l'accès à l'éducation en subira les conséquences dans sa vie. Par conséquent, les Etats parties sont tenus, en vertu de l'article 17§2 de la Charte, de veiller à ce que les enfants en situation irrégulière sur leur territoire aient effectivement accès à l'éducation comme tout autre enfant.

L'article 17 dans son ensemble exige des Etats la mise en place et le maintien d'un système éducatif qui soit à la fois accessible et efficace.

Les textes juridiques auxquels le gouvernement se réfère semblent être conformes à la Charte. Cependant, leur mise en œuvre n'est pas satisfaisante, en particulier pour ce qui est de l'accès effectif des enfants roms d'origine roumaine et bulgare à l'éducation, comme cela ressort de différentes études et plusieurs délibérations de la Haute autorité française de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).

Selon le 10e rapport de la France sur l'application de la Charte, le taux de scolarisation de la population générale est de 100 %. Cela diffère sensiblement des informations fournies par l'organisation réclamante sur le taux de scolarisation des enfants roms d'origine roumaine et bulgare.

Il ressort du dossier que le gouvernement ne prend pas de mesures particulières à l'égard des membres d'un groupe vulnérable, pour assurer aux enfants roms d'origine roumaine et bulgare une égalité d'accès à l'éducation. Le système éducatif français n'est pas suffisamment accessible à ces enfants.

## **VI. VIOLATION DE L'ARTICLE E COMBINE AVEC L'ARTICLE 11 DE LA CHARTE**

### **i. Violation de l'article E combiné avec l'article 11§1 en raison de difficultés d'accès aux soins de santé (unanimité)**

Le système de soins doit être accessible à toute la population, notamment aux catégories défavorisées de la population qui ne devraient pas être victimes de discriminations. Le droit à l'accès aux soins de santé exige que la prise en charge des soins de santé soit en tout ou en partie collective. Cela implique aussi que le coût des soins ne représente pas une charge trop lourde pour les individus. A cette fin, des mesures visant à atténuer les effets de la participation financière des patients, en particulier ceux issus des catégories défavorisées de la population, doivent être prises.

Lorsque le Comité statue sur des situations où l'interprétation de la Charte concerne les droits de l'enfant, il s'estime lié par l'obligation internationalement reconnue d'appliquer le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. A cet égard, il se réfère à la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, en particulier à son article 24 sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible.

L'allégation de Médecins du Monde sur les ruptures de soins et de suivi médical à cause des expulsions n'est pas réfutée par le gouvernement. De plus, la situation est soulignée par la HALDE qui relève que les autorités publiques confirment que, lors des opérations d'évacuation, la situation individuelle des personnes, du point de vue des parcours de soins, n'est pas prise en compte et ne fait l'objet d'aucun suivi. La HALDE souligne également que les Roms migrants d'origine roumaine et bulgare en France depuis moins de trois mois ne bénéficient d'aucune protection sociale et que, bien que les enfants mineurs puissent bénéficier de l'AME sans restriction, en pratique leurs demandes sont généralement rejetées. Tout autant, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a indiqué que les Roms en France ont peu accès aux soins médicaux dans la pratique.

L'Etat a manqué à son obligation positive de veiller à ce que les Roms migrants, qu'ils soient en situation régulière ou non, y compris les enfants, aient un accès adéquat aux soins de santé, en particulier en ne prenant pas de mesures raisonnables pour aborder les problèmes spécifiques auxquels les communautés roms doivent faire face du fait de leurs conditions de vie souvent insalubres et des difficultés qu'elles rencontrent pour accéder aux soins de santé.

### **ii. Violation de l'article E combiné avec l'article 11§2 en raison d'un défaut d'information et de sensibilisation des Roms migrants et d'un manque de consultations et de dépistages des maladies (unanimité)**

Il est rappelé que des consultations et des dépistages gratuits doivent exister pour les femmes enceintes et les enfants sur l'ensemble du territoire.

La réglementation nationale doit prescrire l'information du public, son éducation et sa participation afin de développer le sens de la responsabilité individuelle en matière de santé. Les Etats doivent en outre démontrer, par des mesures concrètes, qu'ils mènent une politique d'éducation utile en faveur de la population en général et des populations concernées par des problèmes spécifiques en particulier.

Il a été conclu que la situation était conforme à la Charte en matière de sensibilisation de la population en général. Toutefois, il convient de prêter une attention particulière à la population rom migrante du fait de sa vulnérabilité en matière de santé découlant de mauvaises conditions de vie.

Des consultations gratuites et régulières et des dépistages pour les femmes roms migrantes enceintes et les enfants sont possibles sur la base d'une circulaire du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé. Cependant, il résulte des informations communiquées par Médecins du Monde et non remises en cause par le gouvernement que les possibilités réelles de bénéficier de ces consultations et dépistages ne sont pas suffisantes. Le gouvernement ne mentionne aucune action concrète à destination de la population rom migrante afin de les informer et de les sensibiliser en matière de santé.

**iii. Violation de l'article E combiné avec l'article 11§3 en raison d'un défaut de prévention des maladies et des accidents (unanimité)**

Les mauvaises conditions de vie des Roms migrants démontrent que les communautés roms ne vivent pas dans un environnement sain.

Les Etats parties doivent prendre des mesures appropriées tendant à prévenir, dans la mesure du possible, les maladies épidémiques, endémiques et autres, ainsi que les accidents. L'article 11§3 exige que les Etats maintiennent un taux de couverture vaccinale élevé afin non seulement de réduire l'incidence de ces maladies mais aussi pour neutraliser le réservoir de virus et ainsi atteindre les objectifs fixés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). La vaccination de masse est reconnue comme le moyen le plus efficace et le plus rentable de lutter contre les maladies infectieuses et épidémiques. Ceci doit concerner la population en général, avec une attention particulière aux groupes les plus vulnérables.

Il est relevé une proportion élevée de maladies infectieuses, en particulier la tuberculose, parmi les Roms migrants. L'Observatoire régional de santé d'Ile-de-France donne des explications sur les difficultés rencontrées par les acteurs chargés des aspects sanitaires, telles que l'absence d'éducation à la santé fournie aux Roms, leur méfiance à l'égard des institutions, le recours faible qu'ils font aux dispositifs de soins et le fait que les expulsions répétées contribue à fragiliser l'accès aux soins et la prise en charge. A ce sujet, on cite l'exemple d'une expulsion d'un campement par les forces de police la veille d'une campagne de vaccination prévue en partenariat avec le Département, dans un contexte d'épidémie de rougeole.

La propagation des maladies infectieuses est en grande partie due aux mauvaises conditions de vie des Roms migrants dans les campements, tout comme les risques d'accidents domestiques. On constate un taux très bas de vaccination des Roms migrants. Le gouvernement ne mentionne aucune action de prévention à l'attention des Roms migrants mais se réfère seulement au fonds en matière de soins urgents, ce qui ne constitue pas une mesure suffisante. Le gouvernement aurait dû prendre des mesures spécifiques pour répondre à la situation spécifique des Roms migrants. Traiter les Roms migrants de la même façon que le reste de la population alors qu'ils sont dans une situation différente constitue un traitement discriminatoire.

**VII. ARTICLE E COMBINE AVEC L'ARTICLE 13 DE LA CHARTE**

**i. Violation de l'article E combiné avec l'article 13§1 en raison d'un défaut d'assistance médicale pour les Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France depuis plus de trois mois (unanimité)**

Une législation ou une pratique qui nie le droit à l'assistance médicale aux ressortissants étrangers, sur le territoire d'un Etat partie est contraire à la Charte. Il est rappelé que l'article 13§1 prévoit que ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes doivent, en cas de maladie, bénéficier d'une aide pécuniaire pour obtenir des soins médicaux ou doivent recevoir ces soins gratuitement.

Selon la législation française, le migrant en situation régulière en France bénéficie de l'assurance maladie et maternité dans les mêmes conditions que la population française. Pour être affilié au régime général au titre de la couverture maladie universelle (CMU), il doit toutefois justifier d'une résidence en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois.

Même si la législation s'applique aux Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France depuis plus de trois mois, il ressort du dossier que sa mise en œuvre soulève des problèmes et est insuffisante.

**ii. Violation de l'article 13§4 en raison d'un défaut d'assistance médicale pour les Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France depuis moins de trois mois (unanimité)**

Comme indiqué ci-dessus, la couverture maladie universelle (CMU) ne s'applique pas aux Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France depuis moins de trois mois. Cela constitue une différence de traitement injustifiée avec les nationaux.

**iii. Non violation de l'article 13§4 en raison d'un défaut d'assistance médicale d'urgence pour les Roms migrants ne résidant pas légalement ou ne travaillant pas régulièrement en France (unanimité)**

Aux termes de l'article 13§4, les Etats sont tenus de proposer une assistance appropriée à court terme pour parer à un besoin immédiat et urgent (hébergement, nourriture, soins médicaux d'urgence et vêtements). Les bénéficiaires de ce droit à l'assistance sociale et médicale d'urgence englobent les ressortissants étrangers qui sont présents légalement sur le territoire d'un Etat donné sans pour autant avoir le statut de résidents, ainsi que ceux qui sont en situation irrégulière.

Il a déjà été indiqué que la situation de la France pour ce qui est de l'assistance médicale d'urgence pour les étrangers est conforme à l'article 13§4 puisque tous les étrangers présents sur le territoire français, qu'ils se trouvent en situation régulière ou irrégulière, ont droit à l'assistance médicale d'urgence.

Vu les informations communiquées par la délégation de la France lors de la réunion du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC) du 15 janvier 2013,

1. prend note de la déclaration du gouvernement défendeur et des informations qu'il a communiquées au sujet du suivi de la décision du Comité européen des Droits sociaux (voir Annexe à la présente résolution) et se félicite des mesures déjà prises par le Gouvernement français ;
2. appelle de ses vœux que la France fasse état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne révisée, de la mise en œuvre des mesures adoptées, et qu'elle tienne, dans ce cadre, le Comité des Ministres informé de tout progrès réalisé.

*Annexe à la Résolution CM/ResChS(2013)6*

**Observations de la France sur les conclusions du Comité européen des Droits sociaux (CEDS), fournie par le Délégué de la France lors de la réunion du GR-SOC du 15 janvier 2013**



REPRESENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE AUPRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

Réunion du GR-SOC en date du 15 janvier 2013

**Réclamation collective n° 67/2011 – Médecins du Monde - International contre France  
Observations du gouvernement en réponse au rapport du CEDS**

A titre liminaire, il convient de rappeler que les « Roms » sont des migrants de nationalité étrangère, venus principalement d'Europe centrale et orientale, et sont sédentaires dans leur pays d'origine. Ces derniers relèvent de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire français. Ils se distinguent des « Gens du voyage », appellation retenue par le législateur français pour désigner une catégorie de la population, majoritairement de nationalité française, caractérisée par son mode de vie spécifique c'est à dire l'habitat traditionnel en résidence mobile.

S'agissant de la population qualifiée de « Roms », cette question est abordée par les autorités françaises sans considération de leur origine ethnique et uniquement au regard de leur statut de migrants, ressortissants communautaires. La législation française, conforme à la directive CE 2000/43 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race et d'origine ethnique, prohibe d'ailleurs toute discrimination sur le critère de l'origine ethnique.

Les autorités françaises ont mis en œuvre une politique globale visant à prendre en compte les difficultés spécifiques liées à ces populations migrantes.

Concernant les populations migrantes vivant en campements, l'action du Gouvernement français s'inscrit depuis l'été 2012 dans le cadre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation à l'accompagnement des opérations de démantèlement de campements illicites. Ce texte, a marqué une nouvelle impulsion dans la politique conduite par la France. Les mesures opérationnelles doivent se comprendre dans un cadre d'ensemble, visant l'insertion des populations concernées par l'emploi, le logement, l'accès aux soins et la scolarisation.

D'autres mesures sont en cours : une mission d'inspection interministérielle, a été lancée pour procéder à l'état des lieux des dispositifs existants pour ce qui concerne les dispositifs sociaux et sanitaires d'accompagnement et de droit commun, ainsi que pour les questions de scolarisation.

En outre, une mission de coordination des différents ministères concernés et d'interface avec le monde associatif a été confiée au délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), directement rattaché au Premier ministre.

Dans le cadre de cette mission, l'implication des parties prenantes se traduit concrètement par :

- La mobilisation et la coordination des différents départements ministériels concernés à travers la création d'un **comité de pilotage interministériel**. Installée le 1er octobre 2012, cette instance a été réunie une deuxième fois le 12 novembre 2012.
- La concertation avec les associations intervenant dans les campements et auprès des populations et avec les populations elles-mêmes : le DIHAL a **installé un groupe national de suivi**, réunissant associations, acteurs de terrain et représentants des différents ministères concernés. Cette instance, qui s'est réunie les 22 octobre et 18 décembre 2012, est un lieu de débat et de recherche d'un consensus sur les mesures à proposer. Elle mène un travail collectif d'expertise, d'approfondissement et d'enrichissement pour construire les éléments de la politique à mettre en place et fait des propositions au comité de pilotage interministériel. Lors de la première réunion a été décidée la mise en place de quatre groupes de travail :
  - o Groupe 1 « valorisation, droit à la culture » dont l'objectif principal est le partage des aspects d'histoire, de sociologie qui permettent de mieux connaître pour mieux agir auprès et avec les populations ;
  - o Groupe 2 « hébergement / logement » ;
  - o Groupe 3 « accès aux droits » afin de réfléchir sur les moyens de rendre opérationnel et pérenne l'accès au droit commun pour chacun et dans toutes les situations ;
  - o Groupe 4 « Anticipation et gestion coordonnée avant l'évacuation des campements ».
- La mobilisation et l'implication des services déconcentrés de l'Etat à travers la création **d'un réseau de correspondants départementaux désignés par les préfets**. Le DIHAL a réuni ces correspondants pour la première fois le 20 novembre 2012. Ces correspondants ont notamment pour mission d'informer le DIHAL des diverses situations, des initiatives, des besoins et attentes ainsi que les bonnes pratiques et expériences issues du terrain. Ils doivent rapidement élaborer un état des lieux des situations rencontrées sur leur territoire (nombre de campements, de familles et de personnes concernées, nombre de propositions de scolarisation des enfants, nombre de solutions d'hébergement ou logement, nombre de suivis médicaux, nombre de démarches d'insertion par l'emploi proposées, ...). Cet état des lieux permettra de mesurer les effets des mesures mises en œuvre. Ils sont également chargés d'organiser la concertation avec les parties prenantes au niveau local.
- L'implication et **la mise en réseau des collectivités locales**, à travers la création d'un groupe d'élus volontaires qui s'est réuni le 3 décembre 2012 et dont l'objectif est le partage d'expériences, l'amélioration des pratiques, en matière d'action locale mais aussi en matière de coopération décentralisée avec les pays d'origine des populations.

#### **I. Le logement [§§43 à 66 ; §§67 à 82 ; §§83 à 91 ; §§92 à 101; §§102 à 108]**

Le Comité européen des Droits sociaux a estimé que les articles 16, 30 et 31 §§1 et 2 ont été violés en raison de l'insuffisance des prestations en matière de logement offertes aux populations migrantes originaires d'Europe centrale et orientale.

1°) Le gouvernement rappelle que **le droit au logement tel que prévu par la Charte a vocation à s'appliquer aux nationaux et aux étrangers en situation régulière** sur le territoire français.

A ce titre, il convient d'indiquer que les étrangers en situation régulière peuvent formuler une demande de logement social qui est soumise en application de l'article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation au respect d'une condition de régularité et de permanence de leur séjour. La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable précise que le droit à un logement décent et indépendant est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Le décret du 30 octobre 2012 fixe les conditions de permanence de la résidence des bénéficiaires du droit à un logement décent : les citoyens des Etats membres de l'Union européenne ne sont pas tenus de détenir un titre de séjour, sauf les citoyens originaires d'un Etat membre, tel que la Bulgarie et la Roumanie, soumis à des mesures transitoires et devant justifier de l'exercice d'activité professionnelle.

Les conditions d'exercice d'une activité professionnelle par les personnes originaires de Bulgarie et de Roumanie ont été considérablement assouplies. En effet, les mesures transitoires restreignant l'accès à l'emploi salarié des ressortissants de ces pays ont été allégées. D'une part, la liste des métiers ouverts a été élargie à compter du 1er octobre 2012 : la nouvelle liste comporte 291 métiers contre 150 auparavant et représente plus de 72 % des offres déposées à Pôle emploi. D'autre part, la taxe due par l'employeur à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a été supprimée.

En outre, des mesures en matière d'insertion professionnelle sont à l'étude. En particulier, des instructions sont en cours d'élaboration afin de permettre aux ressortissants roumains et bulgares de bénéficier d'une part du « contrat unique d'insertion » (contrat subventionné par l'Etat combinant une formation professionnelle et une activité salariée) et d'autre part de bénéficier d'une autorisation de travail emportant droit au séjour pour un contrat aidé (subventionné par l'Etat), cela en dérogation des dispositions légales applicables durant la période transitoire qui étaient jusqu'ici plus restrictives à cet égard.

**Ces mesures visent à favoriser l'insertion des personnes migrantes en provenance de Bulgarie et de Roumanie et ainsi à assurer la régularité de leur séjour sur le territoire national qui conditionne le bénéfice du droit au logement.**

2°) Par ailleurs, l'ensemble des dispositifs de droit commun peut être mobilisé en faveur de l'accès au logement des personnes vivant dans les campements :

- parc public ou privé dit de droit commun avec si besoin un accompagnement social adapté aux ménages. La recherche de telles solutions doit s'inscrire dans les dispositifs de droit commun existants : mobilisation des contingents réservataires, PDALPD, accords collectifs, partenariats locaux avec les bailleurs, etc.
- secteur du logement accompagné : résidences sociales, intermédiation locative, baux glissants, etc. Ce champ offre une palette de solutions permettant d'offrir à la fois un logement et des services : gestion locative adaptée, accompagnement vers et dans le logement, interface avec les services de l'environnement.

3°) Au-delà de ces dispositifs contraignants destinés à assurer aux personnes en situation régulière un logement, conformément aux objectifs de la Charte sociale européenne, il faut encore indiquer que face à des situations de grande précarité détectées lors d'installation, sans autorisation, de Roms sur des terrains dépourvus d'aménagement, **et indépendamment de conditions liées à la régularité du séjour**, de nombreuses collectivités ont mis en œuvre une politique volontariste en développant des villages d'insertion à Saint Denis, Aubervilliers, Saint Ouen, Bagnolet et Montreuil. Cela a nécessité un fort investissement de l'Etat en collaboration avec les collectivités locales concernées. Cette collaboration a permis de concrétiser plusieurs projets pour l'insertion durable des familles aussi bien sur le plan économique et social que sur le plan du logement. Tout d'abord, il a été nécessaire de mettre en œuvre une première étape permettant leur accueil temporaire. L'Etat est intervenu en finançant des maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (Mous) pour effectuer le diagnostic social des familles et la recherche des solutions de logement durable. En 2010, six Mous ont été engagées en Seine-Saint-Denis pour ces villages d'insertion, pour un montant total de 844 000 €. De même, à Bordeaux, ont été financés 40 chalets en bois pour résorber un squat de roms, ainsi qu'une Mous à hauteur de 150 000 € pour l'établissement d'un diagnostic concernant une population estimée entre 400 et 600 personnes. Deux dossiers de financement FEDER, pour une enveloppe totale de 470 184 €, ont été validés lors du Comité régional de Programmation le 8 avril 2011 pour le financement des 40 chalets. Les villes de Lille, Marseille et Lyon sont elles aussi en train d'envisager la réalisation de tels villages d'insertion.

Ainsi, un programme de création de logements à bas niveau de loyer est lancé, en plus du développement de l'offre de logements locatifs sociaux et la construction de logements adaptés pour les personnes ayant un besoin d'accompagnement social. Les moyens en faveur de l'accompagnement dans les résidences sociales seront renforcés. C'est dans cet esprit également qu'un plan d'urgence – notamment pour l'Ile-de-France - sera mis en œuvre afin de reloger 15 000 ménages supplémentaires reconnus prioritaires au titre de la loi sur le droit au logement opposable.

## II. L'hébergement d'urgence [§§83 à 91]

Le Comité européen des Droits sociaux a estimé que les mesures prises pour fournir un hébergement d'urgence et réduire l'état de sans-abri étaient insuffisantes. Il a estimé qu'à ce titre l'article 31§2 de la Charte avait été méconnu.

**L'obligation d'accueil dans les structures d'hébergement d'urgence n'est soumise à aucune condition de régularité du séjour.** Cet hébergement doit permettre au ménage, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de « *bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier* ». Les populations roms ont accès à ces dispositifs de droit commun dans les limites des places disponibles.

Le nombre de logement dédié à l'hébergement d'urgence atteint, en 2010, 83 000 places et a connu depuis 2004 une augmentation de 32 000 places, soit une croissance de 62,2 % des capacités. Les crédits consacrés à la veille sociale, à l'hébergement, et au logement adapté ont augmenté de 50 % sur la période 2006-2010.

Dans le cadre du plan quinquennal contre la pauvreté et l'inclusion sociale qui sera présenté en janvier 2013, 9 000 nouvelles places d'hébergement d'urgence seront créées ou pérennisées afin d'assurer une continuité de prise en charge, une égalité de traitement et un accueil inconditionnel : 5 000 pour faire face à l'afflux des demandes adressées au dispositif de veille sociale (115), et 4 000 autres pour accueillir les demandeurs d'asiles.

Par ailleurs, la circulaire du 23 octobre 2012 relative à la mobilisation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion pendant l'hiver 2012-2013, prévoit que lorsque les conditions climatiques augmentent les facteurs de risques pour la santé des personnes sans abri, il est nécessaire de veiller à ce qu'il n'y ait pas de refus d'hébergement par manque de place.

Comme pour tout public, le système intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) peut être saisi dès qu'une mise à l'abri est nécessaire. Il doit jouer son rôle de plate-forme et de coordonnateur. Le SIAO doit s'assurer qu'un lien est maintenu avec la personne hébergée afin de préparer, après réalisation d'une évaluation sociale, son orientation vers un dispositif d'accès au logement pérenne ou, à défaut, à l'hébergement.

## III. Conditions d'expulsion de terrains occupés illégalement [§§67 à 82]

La circulaire interministérielle du 26 août 2012 a permis la mise en œuvre d'une nouvelle démarche, avec la diffusion aux préfets d'un cadre de référence mettant en avant les notions d'anticipation et d'individualisation des solutions proposées lors du démantèlement des campements illicites. Au niveau local, les opérations de démantèlement des campements se font avec une évaluation préalable, à laquelle participent les collectivités locales concernées et les associations référentes, et avec une équipe-projet pour la mise en œuvre, avec participation de médiateurs, eux-mêmes issus des campements.

Le DIHAL fournit à cet égard un appui aux services de l'Etat en leur apportant des éléments de référence et de méthode, en les aidant à identifier des solutions en matière d'ingénierie technique et financière pour la mise en œuvre de projets opérationnels d'habitat adapté sur le terrain, et, enfin, en proposant un programme de travail pluridimensionnel pour l'accompagnement des populations visées.

Ainsi **des résultats concrets** peuvent être d'ores et déjà signalés, comme par exemple l'évacuation le 22 novembre 2012 d'un campement sur les bords de la Garonne à Toulouse (plus de 150 personnes). Cette opération faisait suite à une décision de justice de mai 2012. Le temps de la concertation et du diagnostic a été pris, des solutions individuelles et différenciées ont été apportées, allant du retour volontaire pour cinq familles, à des solutions d'accès au logement, à l'hébergement, à l'insertion professionnelle pour les autres. L'évacuation s'est déroulée de manière apaisée, avec les forces de police mais aussi des agents de l'Etat en charge de l'action sociale.

## IV. Examen individuel de la situation des intéressés préalable à la décision de reconduite à la frontière [§§109 à 117]

Selon le Comité, « *il semble qu'aucune distinction ne soit faite entre les roms migrants d'origine bulgare ou roumaine sur la base de la légalité ou non de leur résidence en France – selon qu'ils séjournent en France depuis plus ou moins de trois mois – lorsqu'ils sont expulsés* ». Le CEDS en déduit l'absence de réel examen individuel des situations et, de fait, la pratique d'expulsions collectives.

1°) S'agissant de la procédure, le constat de violation semble être fondé exclusivement sur un document établi par une ONG qui indique que sur 198 ordres de quitter le territoire français remis à des roms roumains entre août 2010 et mai 2011, 71 ne comportaient pas la preuve du séjour irrégulier de l'intéressé. Le gouvernement estime que cette méthode de preuve sur lequel s'appuie le Comité pour établir son constat est parcellaire et non vérifiable. Le Comité reconnaît d'ailleurs au paragraphe 113 n'avoir à aucun moment eu connaissance des documents démontrant que l'état de la légalité de la résidence en France a été – ou non – pris en compte. Le gouvernement rappelle qu'il reste à disposition du Comité afin de fournir tous les pièces susceptibles d'être utiles à l'instruction de la réclamation et en particulier les décisions administratives contestées dont l'existence permettrait de supposer des pratiques contraires à la Charte. Encore faut-il que les informations permettant d'identifier ces décisions lui soient précisées comme par exemple l'identité des personnes concernées, la date et le lieu. A défaut d'obtenir ces informations, le gouvernement se trouve tout simplement dans la plus complète incapacité de fournir les pièces permettant de démontrer « que l'état de la légalité de la résidence est pris en compte » sauf à rappeler les dispositions du droit applicable. Le Comité d'ailleurs ne précise à aucun moment la nature des pièces qu'il aurait souhaité obtenir de la part du gouvernement.

2°) Sur le fond, le gouvernement tient à rappeler qu'il existe en France un contrôle juridictionnel effectif des mesures d'éloignement prises à l'encontre des étrangers. A ce titre, le juge administratif prononce l'annulation de la mesure d'éloignement si l'administration ne démontre pas avoir procédé à un examen particulier de la situation de l'intéressé. Concernant la charge de la preuve, le conseil d'Etat dans la décision Silidor du 26 novembre 2008, a considéré « qu'il incombe à l'administration en cas de contestation sur la durée du séjour d'un citoyen de l'Union européenne dont elle a décidé l'éloignement, de faire valoir les éléments sur lesquels elle se fonde pour considérer qu'il ne remplit plus les conditions pour séjourner en France ». Il en résulte que devant le juge administratif, l'administration doit apporter la preuve que l'étranger séjourne en France depuis plus de trois mois ce qui est conforme aux considérations du comité au paragraphe 114 relative à la charge de la preuve.

## V. Scolarisation [§§118 à 133]

Si le Comité a jugé que la législation en vigueur en matière de scolarisation était conforme à la Charte, il a constaté une violation de l'article 17§2 de la Charte en estimant que les mesures prises en vue d'assurer une scolarisation effective des enfants Roms étaient insuffisantes.

Il convient de rappeler que l'article L. 111-1 du code de l'éducation pose le principe du droit à l'éducation pour tous, sans aucune distinction, que l'article L. 131-1 du même code rend l'instruction obligatoire « pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans ». Il appartient alors aux maires, aux termes de l'article L. 131-6, d'établir la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire.

En matière d'éducation, trois nouvelles circulaires formulent une série de préconisations concernant les modalités de scolarisation des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs et des élèves allophones nouvellement arrivés, le pilotage des dispositifs, la lutte contre l'absentéisme et la non scolarisation, et la prise en charge pédagogique et l'acquisition des savoirs fondamentaux. La circulaire du 2 octobre 2012, relative à la scolarisation et scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs, rappelle que même en l'absence de tout document l'autorisant à séjourner en France, un enfant peut bénéficier, à l'école élémentaire, d'une inscription provisoire, et que dans le second degré l'élève appartenant à une famille itinérante est affecté dans un établissement par l'autorité académique.

Au niveau national, un réseau coordonné des CASNAV (Centre académique pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs), est mis en place afin de coordonner les orientations nationales et les conditions générales de scolarisation de ces élèves et de faciliter la mutualisation des expériences académiques.

Au niveau académique, le recteur désigne, dans le cadre du CASNAV, un chargé du dossier « élèves issus de familles itinérantes et de voyageurs » et un chargé du dossier « élèves allophones nouvellement arrivés ». Ils coordonnent l'action dans les départements.

Au niveau départemental, chaque directeur académique nomme un chargé de mission « scolarité des élèves de familles itinérantes et de voyageurs » dont le rôle est défini par une lettre de mission. Il travaille en étroite relation avec les inspecteurs de l'Education nationale chargés des circonscriptions du premier degré et les chefs d'établissement, afin de faciliter l'organisation et la coordination de l'ensemble des actions concernant la scolarisation des élèves.

Au niveau local, au plus près des publics concernés, un suivi étroit est prévu pour garantir une scolarisation efficace et réelle notamment dans trois axes prioritaires : scolarisation des filles, scolarisation en école maternelle, en collège. Un véritable maillage territorial doit s'opérer entre les inspecteurs de l'Education nationale de circonscription, les

directeurs d'école, les chefs d'établissement, les représentants des collectivités territoriales, les autres services déconcentrés de l'Etat.

Ces nouveaux dispositifs ont pour objectif de prévenir toute difficulté de scolarisation sur le terrain et de trouver dans les meilleurs délais les solutions les plus adaptées.

Par ailleurs, la circulaire interministérielle du 26 août 2012 demande aux préfets de prévoir des actions portant sur les conditions matérielles de scolarisation qui ont une influence sur la fréquentation scolaire, c'est-à-dire le transport scolaire, la cantine et les fournitures scolaires. Ces objectifs sont repris dans la circulaire du 2 octobre 2012. Il en résulte que les préfets comme les recteurs doivent veiller à ce que les collectivités locales, compétentes dans ces domaines périscolaires, comme leurs propres services facilitent l'accès des enfants Roms à ces services publics qui, bien que facultatifs, n'en ont pas moins une influence sur la fréquentation scolaire.

#### **VI. Accès aux soins, dépistage, prévention [§§134 à 182]**

Le Comité a considéré que les mesures prises par les autorités nationales en matière d'accès aux soins, de dépistage des maladies, de campagnes de vaccination et de prévention étaient insuffisantes. Il a estimé par conséquent que les articles 11 et 13 de la Charte ont été méconnus.

En matière de santé, il convient de rappeler que l'aide médicale Etat (AME) permet la prise en charge des frais de santé des personnes ne pouvant pas bénéficier de l'assurance maladie. Il s'agit des étrangers en résidence « non régulière ». Les soins couverts sont les mêmes que pour les assurés sociaux.

**L'AME est accessible aux étrangers sans titre de séjour** ne faisant l'objet d'aucune procédure de régularisation en cours. Il y a toutefois deux conditions de résidence :

- il faut être présent en France depuis plus de trois mois consécutifs (cette condition ne s'applique pas aux enfants qui sont immédiatement bénéficiaires de l'AME) ;
- il faut résider en France dans des conditions qui ne sont pas purement occasionnelles et qui présentent un minimum de stabilité. Seules sont exclues les personnes de passage en France sans projet d'installation, ou venues y recevoir des soins médicaux.

Le ministère chargé de la santé (direction générale de la santé) soutient depuis 2011 un programme expérimental de médiation sanitaire visant la promotion de la santé de femmes et de jeunes enfants résidant en France dans les squats et bidonvilles. Coordonné par l'association ASAV (association pour l'accueil des Gens du voyage), il vise 150 femmes et enfants et leur famille (1000 personnes) vivant dans les squats et terrains de quatre départements avec l'appui d'associations. Les quatre médiateurs sanitaires (un par site) sont employés par ces associations. Au niveau local, ce programme est soutenu par des agences régionales de la santé et des collectivités territoriales. Un premier bilan met en évidence des améliorations pour l'accès à la domiciliation, aux soins et à la prévention. Le soutien apporté au programme et sa valorisation s'est élevé en 2012 pour le ministère chargé de la santé à 55 000 €. Une pérennisation, voire une extension, du programme est envisagée en 2013 dans le cadre des travaux pilotés par le DIHAL.

Enfin, les mères et les enfants vivant en campements peuvent accéder, sans condition de nationalité et gratuitement, aux prestations des centres de la Protection maternelle et infantile (PMI) gérés par les Départements (conseil général). De fait, les enfants effectivement suivis par ces centres de PMI présentent un état de santé amélioré par rapport aux autres enfants vivant en campement, tout particulièrement en matière de vaccinations.

Au paragraphe 176, le Comité indique que « *la couverture maladie universelle (CMU) ne s'applique pas aux Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France depuis moins de trois mois. Le Comité considère que cela constitue une différence de traitement injustifiée avec les nationaux* » et en conclut à la violation de l'article 13§4.

Le gouvernement rappelle que l'ouverture des droits au titre de la CMU est conditionnée par une durée de présence de trois mois sur le territoire qui vaut aussi bien pour les nationaux que les étrangers résidant légalement sur le territoire. Ainsi, un ressortissant français revenant de l'étranger devra de même justifier une présence de trois mois sur le territoire avant de pouvoir bénéficier de la CMU. Il n'y a aucune différence de traitement sur ce point contrairement à ce que semble supposer le CEDS au paragraphe 176.

## VII. Caractère discriminatoire des violations constatées

Le CEDS a constaté que les violations des articles 11, 16, 17, 19§8, 30 et 31 avaient un caractère discriminatoire en violation de l'article E de la Charte. Le gouvernement note cependant que le CEDS fonde ce caractère discriminatoire sur l'absence de mesures spécifiques à l'attention des populations roms en situation de particulière vulnérabilité. En effet, suivant l'interprétation du CEDS, **est discriminatoire le fait de traiter de façon identique une personne se trouvant dans une situation différente**. Le CEDS en déduit que l'absence de discrimination positive à l'égard de la population roms en France est discriminatoire.

Le gouvernement note avec satisfaction que la décision du CEDS ne fait pas état de dispositions du droit applicable ou de pratiques qui limiteraient l'accès aux droits garantis des populations roms uniquement sur le fondement de leur origine ethnique.

Le gouvernement souligne par ailleurs que si l'article E est identique dans sa rédaction à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'interprétation très large que fait le CEDS de l'article E de la charte sociale diverge nettement de l'interprétation plus restrictive par la CEDH de l'article 14. D'ailleurs le gouvernement note que l'interprétation très large de l'article E de la charte sociale conduit le CEDS à constater de façon quasi-systématique un caractère discriminatoire aux violations de la Charte qu'il a établies lorsque ce grief est soulevé par l'organisation réclamante.

**Le gouvernement rappelle que le droit national français ne reconnaît pas le principe de la discrimination positive fondée sur l'appartenance ethnique.** L'article 1er de la Constitution du 4 octobre 1958 énonce en effet que la République assure l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race ou de religion. Le Gouvernement français refuse donc toute différence des droits (ou discrimination positive) fondée sur l'origine ethnique. De même, les pouvoirs publics doivent respecter les prescriptions constitutionnelles précisées dans la décision du 15 novembre 2007 du Conseil constitutionnel qui a jugé contraire à l'article 1 de la Constitution la collecte de données ethniques objectives.

### 12. **Résolution CM/ResChS(2012)4, Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie (« CSIB »), Confédération syndicale « Podkrepa » (CS « Podkrepa ») et Confédération européenne des Syndicats (« CES ») c. Bulgarie, Réclamation n° 32/2005**

Résolution CM/ResChS(2012)4  
Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie (« CSIB »), Confédération syndicale « Podkrepa » (CS « Podkrepa ») et Confédération européenne des Syndicats (« CES ») c. Bulgarie, Réclamation n° 32/2005

*(adoptée par le Comité des Ministres le 10 octobre 2012, lors de la 1152<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres<sup>15</sup>,

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

<sup>15</sup> Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovaquie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

Considérant la réclamation présentée le 16 juin 2005 par la Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie (« CSIB »), la Confédération syndicale « Podkrepa » (CS « Podkrepa ») et la Confédération européenne des Syndicats (« CES ») contre la Bulgarie ;

Eu égard au rapport qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux, dans lequel celui-ci a conclu à l'unanimité :

***a) que l'interdiction générale d'exercer le droit de grève dans les secteurs de l'électricité, de la santé et des communications (article 16 (4) de la loi relative au règlement des conflits collectifs du travail) constitue une violation de l'article 6§4 de la Charte révisée.***

Le droit de grève, garanti par l'article 6§4 de la Charte révisée, n'est pas absolu et peut être limité, mais toute restriction du droit de grève imposée à certaines catégories de travailleurs ou dans certains secteurs ne peut être conforme à l'article 6§4 que si elle remplit les conditions énoncées à l'article G. Toute restriction doit ainsi (i) être prescrite par la loi, (ii) poursuivre un but légitime, c'est-à-dire protéger droits et libertés d'autrui, l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs, et (iii) être nécessaire dans une société démocratique pour parvenir à ces buts – en d'autres termes, la restriction doit être proportionnée au but légitime poursuivi.

(i) L'interdiction de faire grève dans les secteurs de l'électricité, des communications et de la santé est prescrite par la législation bulgare.

(ii) L'électricité, les communications et les soins de santé sont des services dont la mise à disposition peut revêtir une importance capitale pour la protection des droits d'autrui, de l'ordre public, de la sécurité nationale ou de la santé publique. Le fait de limiter le droit de grève dans ces secteurs peut donc poursuivre un but légitime au sens de l'article G.

(iii) Cependant, il n'y a pas de lien de proportionnalité raisonnable entre une interdiction générale d'exercer le droit de grève, fût-ce dans des secteurs essentiels, et les buts légitimes poursuivis. Le fait d'interdire purement et simplement à tous les salariés de ces secteurs de faire grève constitue une restriction qui ne peut être jugée nécessaire dans une société démocratique au sens de l'article G.

***b) que la restriction du droit de grève des personnels des chemins de fer qui figure à l'article 51 de la loi relative aux transports ferroviaires va au-delà de celles admises par l'article G et, par conséquent, constitue une violation de l'article 6§4 de la Charte révisée.***

(i) La portée de l'article 51 de la loi relative aux transports ferroviaires (« LTF ») exigeant le maintien de services de transport suffisants pour les usagers, à raison d'au moins 50 % du trafic assuré avant la grève et les restrictions au droit de grève qui résultent de cette disposition ne sont pas suffisamment claires pour que les travailleurs du secteur concerné désireux d'appeler à la grève ou d'y participer puissent évaluer l'étendue des services minimums que la loi les oblige à assurer pour garantir le respect du seuil de 50 %. En outre, les critères sur lesquels se fonder pour calculer le seuil de 50 % sont flous. La loi ne remplit pas les conditions de précision et de prévisibilité qu'implique la notion « prescrite par la loi » au sens de l'article G.

(ii) Le transport de passagers et de marchandises peut constituer un service public de première importance où la grève risque de menacer les droits et libertés d'autrui, l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs. Par conséquent, l'obligation faite par la loi d'assurer des services de transport minimums en cas de grève peut poursuivre un but légitime au sens de l'article G.

(iii) Il n'est pas établi que la restriction du droit de grève imposée par l'article 51 de la LTF poursuive un but légitime au sens de l'article G. Les répercussions alléguées des grèves sur l'économie – sans qu'elles soient explicitées – ne peuvent être qualifiées de but légitime dans ce contexte. En l'absence de but légitime, la restriction au droit de grève inscrite à l'article 51

de la LTF ne peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique au sens de l'article G.

***c) que le fait de n'autoriser les fonctionnaires qu'à mener des actions symboliques que la loi qualifie de grève et de leur interdire de cesser collectivement le travail (article 47 de la loi sur la fonction publique) constitue une violation de l'article 6§4 de la Charte révisée.***

(i) L'article 47 de la loi sur la fonction publique limite l'exercice de l'action collective, pour tous les fonctionnaires, au port ou à l'affichage de signes, brassards, et banderoles de protestation. Les fonctionnaires ne sont donc autorisés qu'à mener des actions symboliques que la loi qualifie de grève et n'ont pas le droit de cesser collectivement le travail. Cette restriction constitue une suppression pure et simple du droit de grève pour l'ensemble des fonctionnaires.

(ii) Les restrictions du droit de grève imposées à certaines catégories de fonctionnaires, notamment ceux dont les missions, compte tenu de leur nature ou de leur niveau de responsabilité, sont directement liées aux droits d'autrui, à la sécurité nationale ou à l'ordre public, peuvent poursuivre un but légitime au sens de l'article G.

(iii) Cependant, il n'y a pas de lien de proportionnalité raisonnable entre une interdiction faite à tous les fonctionnaires d'exercer le droit de grève, sans distinction de fonctions et missions, et les buts légitimes poursuivis. Pareille restriction ne peut dès lors être jugée nécessaire dans une société démocratique au sens de l'article G.

Vu les informations successivement communiquées par la délégation de la Bulgarie, notamment par une lettre datée du 24 novembre 2006 (voir annexe à la présente résolution),

1. prend note de la déclaration du gouvernement défendeur et des informations qu'il a communiquées au sujet du suivi de la décision du Comité européen des Droits sociaux et se félicite des mesures déjà prises par les autorités bulgares et de leur engagement à mettre la situation en conformité avec la Charte ;

2. attend de la Bulgarie qu'elle fasse état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne, d'une mise en conformité intégrale de la situation.

*Annexe à la Résolution CM/ResChS(2012)4*

## **Lettre du Ministère du Travail et des Politiques sociales**

### **REPUBLIQUE DE BULGARIE**

#### **MINISTERE DU TRAVAIL ET DES POLITIQUES SOCIALES**

A l'attention de  
M. Régis Brillat  
Secrétaire exécutif  
de la Charte sociale européenne

Réf. : Réclamation collective n° 32/2005 c. la Bulgarie en cours d'examen par le CEDS conformément au système de réclamations collectives

Monsieur,

J'ai le plaisir de vous informer de récentes modifications apportées à la loi sur le règlement des conflits collectifs du travail, promulguées au Journal officiel n° 87/27.10.2006, qui concernent le droit de grève de certaines catégories de travailleurs et d'employés.

Avant qu'interviennent ces changements, l'article 16(4) de la loi sur le règlement des conflits collectifs du travail excluait du droit de grève les travailleurs impliqués dans la production et la distribution/prestation des secteurs de l'énergie, des communications et des soins de santé. Ces restrictions sont désormais abolies.

Conformément à la procédure constitutionnelle, le Parlement a abrogé les dispositions de l'article 16(4) de la loi sur le règlement des conflits collectifs du travail. L'article 16(4) s'énonce désormais comme suit :

Article 16. Une grève n'est pas justifiée :

1. lorsque les revendications des travailleurs sont contraires à la Constitution ;
2. (modifié, JO 25/2001) lorsque les conditions de l'article 3, 11, alinéas 2 et 3 et de l'article 14 n'ont pas été observées, ou lorsque l'objet du litige a fait l'objet d'un accord ou d'une décision d'arbitrage ;
3. lors de catastrophes naturelles et dans le cadre des opérations afférentes d'urgence, de sauvetage et de rétablissement ;
4. (abrogé, JO 87/2006) ;
5. dans le cadre du règlement de conflits individuels du travail ;
6. (modifié, JO 57/2000, 87/2006) dans le système du Ministère de la Défense, du Ministère de l'Intérieur et des organes judiciaires, de poursuite et d'enquête ;
7. lorsqu'elle véhicule des revendications politiques.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir présenter cette information au CEDS en référence à la réclamation collective n° 32/2005.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

**MINISTRE DÉLÉGUÉ :**  
[Signature]  
**DIMITAR DIMITROV**

**Direction de l'Intégration européenne et des Relations internationales**

**13. Résolution CM/ResChS(2011)7, Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. Slovénie, Réclamation n° 53/2008**

Résolution CM/ResChS(2011)7

Réclamation collective n° 53/2008

par la Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) contre la Slovénie

*(adoptée par le Comité des Ministres le 15 juin 2011, lors de la 1116e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres<sup>16</sup>,

<sup>16</sup> Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

Considérant la réclamation présentée le 28 août 2008 par la Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) contre la Slovénie ;

Eu égard au rapport qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux, dans lequel celui-ci a conclu :

**(i) à l'unanimité que la situation de la Slovénie constituait une violation de l'article 31§1 de la Charte révisée ;**

Le Comité considère de façon constante que le droit à un logement suffisant doit notamment s'entendre comme un droit juridiquement protégé. Le statut concédé avant la loi sur le logement de 1991 aux occupants de logements sociaux en Slovénie répondait incontestablement, à ses yeux, à cette définition. Les règles fixées par la loi de 1991, en vue de permettre aux anciens titulaires du droit d'occupation – qu'elle abolissait – d'acquérir à un prix modique les logements sur lequel ils jouissaient antérieurement de ce droit, lui paraissent également de nature à assurer aux intéressés une sécurité juridique suffisante dans l'occupation de leur logement. Le Comité estime en revanche que s'agissant des anciens titulaires d'un droit d'occupation sur les logements rétrocédés à leurs propriétaires privés, la combinaison de l'insuffisance des aides à l'acquisition ou l'accession à un logement de substitution, de l'évolution des règles d'occupation et de la hausse des loyers, est, au terme des réformes engagées par le Gouvernement slovène, de nature à précariser gravement un nombre significatif de ménages, et à priver ceux-ci de l'exercice effectif de leur droit au logement.

**(ii) à l'unanimité que la situation de la Slovénie constituait une violation de l'article 31§3 de la Charte révisée ;**

Le Comité considère que, en vue d'établir que des mesures sont prises afin de rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes, il appartient aux Etats parties à la Charte de faire apparaître, non quel est le taux d'effort moyen requis de l'ensemble des candidats à un logement, mais que le taux d'effort des demandeurs de logement les plus défavorisés est compatible avec leur niveau de ressources, ce qui n'est manifestement pas le cas s'agissant des anciens titulaires de droit d'occupation, singulièrement des personnes âgées, privées, en même temps que de ce droit, de toute possibilité d'acquisition du logement occupé, ou d'un autre, à un prix modique, ainsi que de toute possibilité de maintien dans les lieux, ou d'accession à un autre logement, en échange d'un loyer raisonnable.

**(iii) par 9 voix contre 5 que la situation de la Slovénie constituait une violation de l'article E de la Charte révisée combiné avec l'article 31§3 ;**

Le Comité considère que le sort fait aux anciens titulaires de droit d'occupation de logements acquis par l'Etat par voie de nationalisation ou d'expropriation, et restitués à leur propriétaire, présente, par rapport au sort fait aux autres occupants de logements entrés par une autre voie dans la propriété publique, un caractère manifestement discriminatoire, aucune différence de situation entre les deux catégories d'occupants ne pouvant être mise en évidence, la différence d'origine des propriétés publiques en cause, dont ils n'avaient d'ailleurs pas nécessairement connaissance, ne leur étant aucunement imputable, et n'exerçant aucune influence sur la nature de leur propre relation avec le propriétaire ou gestionnaire public.

**(iv) par 13 voix contre 1 que la situation de la Slovénie constituait une violation de l'article 16 de la Charte révisée ;**

Le Comité considère qu'eu égard à la portée qu'il a constamment prêtée à l'article 16 s'agissant du logement de la famille, les constats de violation de l'article 31, seul ou en combinaison avec l'article E, emportent constat de violation également de l'article 16.

**(v) par 11 voix contre 3 que la situation de la Slovénie constituait une violation de l'article E de la Charte révisée combiné avec l'article 16.**

Le Comité considère que, eu égard à la portée qu'il a constamment prêtée à l'article 16 s'agissant du logement de la famille, les constats de violation de l'article 31, seul ou en combinaison avec l'article E, emportent constat de violation également de l'article 16, et de l'article E en combinaison avec l'article 16.

Vu les informations communiquées par la délégation de la Slovénie par lettre du 20 mai 2011,

1. prend note de la déclaration du gouvernement défendeur et des informations qu'il a communiquées au sujet du suivi de la décision du Comité européen des Droits sociaux et se félicite des mesures déjà prises par les autorités slovènes et de leur engagement à mettre la situation en conformité avec la Charte (voir Annexe à la présente résolution) ;
2. attend de la Slovénie qu'elle fasse état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne, d'une mise en conformité intégrale de la situation.

*Annexe à la Résolution CM/ResChS(2011)7*

**Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA)  
contre la Slovénie**

**Document soumis par la délégation de la Slovénie  
(lettre de la Représentation permanente de la Slovénie en date du 20 mai 2011)**

1. La Slovénie a ratifié la Charte sociale européenne révisée le 7 mai 1999 et a accepté 95 de ses 98 paragraphes.
2. La Slovénie a ratifié le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives le 7 mai 1999.
3. Entre 2000 et 2010, la Slovénie a soumis 10 rapports sur l'application de la Charte révisée.
4. La Slovénie a pleinement conscience de l'importance de la Charte sociale et de toutes ses dispositions. Elle souscrit à la philosophie qui sous-tend la Charte et le mécanisme de réclamations collectives.
5. En tant qu'Etat membre de l'Organisation des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, la Slovénie s'est engagée à appliquer les textes de loi internationaux en matière de droits de l'homme, la législation communautaire, ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de Justice de l'Union européenne. Dans le cadre des obligations qui lui incombent de par les traités internationaux, la Slovénie est soumise au contrôle exercé par les instances conventionnelles compétentes. Elle rend régulièrement compte de la situation des droits de l'homme ; elle se veut ouverte au dialogue avec les organes de contrôle et se plie en toute bonne foi à leurs recommandations.

Au plan international, la Slovénie défend une politique progressiste dans le domaine des droits de l'homme : elle est déterminée à faire respecter et à appliquer les normes internationales qui existent en la matière et à contribuer à leur développement. A l'échelon gouvernemental, elle suit activement l'évolution de ces droits grâce à un groupe de travail interministériel, qui regroupe également des représentants de la société civile (organisations non gouvernementales) et le médiateur en charge des droits de l'homme.

La Slovénie a démontré son attachement au maintien des normes les plus rigoureuses qui soient sur le terrain de la protection des droits fondamentaux en ratifiant la Charte sociale européenne, y compris le mécanisme de réclamations collectives.

6. Les autorités slovènes ont pris connaissance avec une grande attention du rapport que le Comité européen des Droits sociaux a adressé au Comité des Ministres concernant la Réclamation collective n° 53/2008 formée par la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) contre la Slovénie.

7. Le point qui pose problème résulte de la situation née en 1991, lorsque la Slovénie est passée d'une économie socialiste à une économie de marché. A cette époque, la loi de dénationalisation a permis de rendre à leurs propriétaires des biens qui leur avaient été saisis et confisqués après la deuxième Guerre mondiale. Les logements en question ont été restitués – en nature – aux propriétaires initiaux ; le plus souvent, les titulaires de droits d'occupation dont ces biens avaient fait l'objet y habitaient.

Avant 1991, les anciens logements sociaux (qui étaient la propriété de municipalités et d'organismes publics) étaient édiés grâce à des crédits budgétaires constitués à partir des contributions prélevées sur les rémunérations de tous les citoyens exerçant une activité professionnelle. Ils incluaient des logements nationalisés et confisqués, construits avant la deuxième Guerre mondiale par des particuliers sur leurs fonds propres. Les logements étaient attribués, dans l'ordre d'arrivée des dossiers, à ceux qui en faisaient la demande et remplissaient les conditions requises – ils obtenaient ainsi le droit d'occuper le logement concerné. Les foyers qui se voyaient octroyer un droit d'occupation pouvaient résider à titre permanent dans ce logement moyennant un loyer peu élevé (fixé administrativement par l'Etat), quels que soient leurs revenus ultérieurs ou l'évolution de leur situation financière.

Il convient de noter ici qu'environ 30 % de tous les foyers du pays ont obtenu ce fameux « droit d'occupation », les autres devant trouver par eux-mêmes une solution pour répondre à leurs besoins en matière de logement, même s'ils contribuaient eux aussi, par leurs cotisations salariales mensuelles, à la construction de logements sociaux.

Le système social a ensuite changé, et les anciens propriétaires ont repris possession des biens restitués. Pour autant, ils n'ont pas acquis le droit d'en disposer, car les locataires pouvaient continuer à occuper le logement sans limitation aucune – et il en est toujours ainsi. La nouvelle loi relative au logement protège les locataires qui ont conservé tous leurs droits (notamment ceux acquis avant 1991) ; de leur côté, les propriétaires de biens dénationalisés ne peuvent exiger que des loyers encadrés, à but non lucratif (qui représentent en moyenne 30 % environ des loyers pratiqués sur le marché).

8. Tout en portant la plus grande attention à la teneur et aux conclusions du rapport susmentionné, la Slovénie entend s'appuyer sur les indications qu'elle a fournies pour tenter de régler au mieux les problèmes que rencontrent les anciens titulaires de droits d'occupation concernant les logements acquis par l'Etat par voie de nationalisation ou d'expropriation.

9. Les locataires de biens dénationalisés ont conservé tous leurs droits, quelle que soit leur situation sociale et financière, mais il n'en va pas de même pour les nouveaux occupants de logements sociaux attribués après 2003. En Slovénie, tous les locataires qui doivent faire face à des difficultés financières ont droit, aux termes de la loi de 2003 relative au logement, à une aide qui peut aller jusqu'à 80 % du loyer. Ils peuvent également prétendre à une aide pécuniaire exceptionnelle de la municipalité s'ils sont confrontés à de graves difficultés matérielles et ne sont pas en mesure de payer le loyer social précité (suite au décès d'un membre de la famille, à une perte d'emploi, à une maladie grave, etc.). Les propriétaires ne peuvent résilier le bail de locataires qui sollicitent une aide exceptionnelle. Si l'incapacité à acquitter le loyer et les charges se prolonge, la municipalité peut être invitée à proposer au locataire un autre logement social qui lui convienne ou une solution temporaire d'hébergement qui corresponde aux besoins de la personne socialement vulnérable. Compte tenu de ce qui précède, il nous semble que cela ne peut conduire à faire des individus concernés des sans-abri.

Le sentiment de privation ressenti par les locataires ou l'Association des locataires (de biens dénationalisés) n'a aucune incidence sur leur situation en termes de vulnérabilité sociale. Ils sont placés sur le même pied que les autres locataires de logements sociaux – voire, à certains égards, mieux protégés qu'eux.

Qu'il nous soit en outre permis de souligner que, quels que soient les faits exposés plus haut, la Slovénie a mis en place, en vertu de sa Constitution, un système de protection sociale doté de tous les mécanismes nécessaires pour favoriser l'inclusion sociale des citoyens. Ces derniers jouissent, au travers des mécanismes de l'Etat-providence, dès lors qu'ils remplissent les conditions requises par la loi, du droit à des prestations et services destinés à assurer l'inclusion sociale de toutes les catégories de la population s'ils étaient amenés, pour quelque raison que ce soit, à être socialement défavorisés.

Il faut également savoir que les propriétaires qui souhaitent obtenir la résiliation du bail ne peuvent engager une procédure à cet effet qu'à la condition que le locataire ne respecte pas le bail pour des motifs prévus par la loi ; la même règle vaut aussi pour les locataires. Le propriétaire doit, préalablement à la résiliation du bail, informer le locataire du manquement à ses obligations contractuelles et lui octroyer un délai pour y remédier. Ce n'est que dans l'hypothèse où rien n'a été fait pour corriger le non-respect du bail que la procédure peut se poursuivre devant les tribunaux, auxquels il appartiendra alors de se prononcer sur le bien-fondé de la résiliation.

Le propriétaire d'un bien dénationalisé qui envisage de résilier le bail pour des motifs qui ne relèvent pas d'un manquement aux obligations contractuelles est autorisé à le faire, mais à la condition de proposer à l'occupant un autre logement qui puisse lui convenir – c'est-à-dire qui ne se traduise pas par des conditions de logement foncièrement plus mauvaises pour le locataire et ses proches. Il est tenu de mettre à disposition un logement assorti d'un loyer social pour une durée indéterminée, qui doit convenir au locataire en termes de superficie et d'emplacement, et qui soit également conforme aux normes de construction. Si le locataire s'oppose à la résiliation du bail, les tribunaux devront statuer sur le caractère adéquat du logement proposé à titre de substitution, dans le cadre d'une procédure civile non contentieuse.

Il faut, s'agissant des locataires qui occupent des biens dénationalisés, faire montre d'une grande prudence pour tout ce qui touche aux questions entourées d'une protection juridique. Ainsi, lorsqu'il s'avère qu'il n'y a pas eu méconnaissance des dispositions du bail, les procédures judiciaires qui auraient pu être engagées ne doivent pas se conclure aux torts du locataire. A ce jour, on ne relève aucun cas où le bail aurait été résilié sans que des « fautes » ne soient invoquées.

Les occupants de biens dénationalisés qui, pour quelque raison que ce soit, se sentent menacés peuvent toujours solliciter l'aide des institutions compétentes (ministères, municipalités), qui pourront leur offrir une assistance professionnelle et juridique (vérification du loyer, obtention d'un autre logement, explications concernant la législation en matière de logements, etc.).

10. La Cour constitutionnelle s'est penchée à plusieurs reprises sur les dispositions de la loi sur le logement (Uradni list RS, n° 69/03, 18/04-ZVKSES, 47/06-ZEN, 45/08-ZVEtL et 57/08-SZ-1A). Elle a ainsi examiné :

- la situation des locataires de biens dénationalisés ;
- les loyers sociaux pratiqués pour ces logements ;
- le droit des occupants de biens dénationalisés à des aides matérielles au cas où ils quittent ou rachètent le logement.

La Cour constitutionnelle a expressément souligné dans l'un de ses arrêts que « les deux catégories d'anciens titulaires de droits d'occupation (les occupants de logements édifiés grâce à des crédits budgétaires d'une part, et les occupants de biens dénationalisés d'autre part) jouissent désormais d'une égalité de statut juridique au regard des baux qui ont remplacé l'ancien droit d'occupation. Par contre, pour ce qui est de la possibilité d'acquérir un appartement sur lequel un locataire détenait le droit en question, l'égalité de statut juridique entre ces deux catégories précitées ne vaut pas : la privatisation de ces logements a déjà été opérée par le biais de la dénationalisation ».

11. Sur les 4 700 anciens titulaires de droits d'occupation qui vivent dans des biens dénationalisés, 2 566 ont accepté les aides matérielles offertes par le gouvernement et ont définitivement réglé leur problème de logement en achetant un autre appartement ou une maison. La Slovénie estime que moins de 1 500 locataires titulaires d'un contrat de bail d'une durée indéterminée assorti d'un loyer social devraient rester dans les appartements précités (pour des raisons diverses – âge avancé, impossibilité d'acheter un autre appartement, etc.).

12. L'allégation selon laquelle la loi sur le logement a entraîné des expulsions et augmenté le nombre de sans-abri ne repose sur rien, tant il est vrai que les 12 motifs constitutifs d'une faute que peut invoquer le propriétaire pour intenter une action en justice visant à résilier unilatéralement le contrat de bail, sous réserve d'en avertir préalablement le locataire par écrit, sont légitimes.

13. Par ailleurs, les accusations portées par les réclamants affirmant que la loi de 2003 sur le logement a imposé de nouvelles interdictions aux locataires, l'une de ces interdictions leur proscrivant d'accroître le nombre des membres de leur famille qui partagent leur logement une fois le bail signé, sont totalement infondées. La nouvelle loi sur le logement prévoit au contraire que le contrat de bail ne peut être résilié pour cause d'accroissement du nombre des membres de la famille du locataire.

14. De même, la Slovénie réfute les allégations de l'organisation auteur de la réclamation selon lesquelles le bail peut également être résilié en cas d'absence du locataire pour une durée supérieure à trois mois. La loi sur le logement dispose expressément que « si le locataire suit un traitement, est accueilli dans un établissement pour personnes âgées pour une durée inférieure à six mois, ou si le logement n'est pas utilisé pour d'autres raisons valables (changement d'emploi, déplacement pour cause d'études, service militaire, détention carcérale, et autres motifs similaires) », le bail ne peut être résilié.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, en l'absence de motifs constitutifs d'une faute, le propriétaire ne peut résilier le bail qu'à titre exceptionnel et sous réserve que soit proposé au locataire un logement de remplacement adéquat, les frais de déménagement étant à la charge du propriétaire.

15. S'agissant des améliorations apportées à l'appartement par le locataire, le gouvernement soutient qu'aux termes de la loi sur le logement, le propriétaire ne peut refuser au locataire le droit de procéder à des aménagements dès lors que ceux-ci sont conformes aux normes techniques en la matière, qu'il est dans l'intérêt personnel du locataire de les réaliser, qu'ils sont effectués aux frais du locataire, qu'ils n'affectent pas les intérêts du propriétaire du logement ni des autres propriétaires de l'immeuble, et qu'ils ne dégradent pas les parties communes ou l'apparence extérieure du bâtiment.

16. Pour ce qui est des loyers sociaux (non lucratifs), il faut savoir qu'il s'agit de loyers fixés au niveau national qui sont d'un montant nettement moindre que les baux commerciaux car ils ne couvrent que les frais d'entretien liés à l'appartement et aux parties communes de l'immeuble, les frais de gestion, les coûts d'amortissement sur une durée d'utilisation de 60 ans et les coûts d'immobilisation associés au bien, et qu'ils sont plafonnés.

17. La hausse des loyers a, par ailleurs, été bien inférieure à ce que prétend l'organisation auteur de la réclamation : elle se situe autour de 128 % plutôt qu'à 613 %, en tenant compte de l'inflation. En 2008, les dépenses locatives ne représentaient que 16,5 % du revenu net moyen en Slovénie.

18. Les occupants de logements sociaux aux revenus modestes qui, une fois le loyer payé, n'auraient pas de ressources suffisantes pour vivre décemment peuvent prétendre à une subvention locative. Les familles ont ainsi droit, selon leur niveau de revenus, à une aide pouvant aller jusqu'à 80 % du loyer social.

19. Les locataires de biens dénationalisés ont intenté de nombreuses actions en justice devant la Cour suprême et la Cour constitutionnelle slovènes concernant le maintien de la jouissance locative en cas de décès du titulaire du droit d'occupation. Ces juridictions ont l'une comme l'autre confirmé, dans toutes les affaires dont elles ont été saisies, la validité des dispositions de la loi sur le logement.

20. Il faut souligner que, dans le cas des locataires de biens dénationalisés, il n'y a pas de discrimination au sens de l'article E de la Charte sociale européenne (discrimination fondée 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, etc.). Cela étant, certains individus peuvent se trouver dans une situation délicate pour des raisons qui n'ont rien à voir avec celles énoncées plus haut, mais au motif que le logement où ils vivaient a été restitué à ses propriétaires dans le cadre de la dénationalisation. Concéder aux occupants le droit de privatiser ces biens signifierait une nouvelle nationalisation au sens où l'entend la Cour constitutionnelle slovène.

Comme indiqué précédemment, le gouvernement a adopté plusieurs mesures qui ont permis de maintenir le *statu quo* – les droits des locataires concernés demeurant inchangés, même après la restitution des logements à leurs anciens propriétaires.

L'Etat a pris à cet effet les mesures ci-après :

- Mise en place d'une législation en matière de logement qui protège pleinement tous les droits acquis des locataires de biens dénationalisés pour ce qui est de la sécurité et de la permanence de la location ainsi que du versement d'un loyer social. L'un des objectifs majeurs est en l'espèce de donner aux locataires une sécurité d'occupation ; la loi sur le logement prévoit à cet effet que le propriétaire d'un bien ne peut y pénétrer que deux fois par an. Le propriétaire est tenu de maintenir le logement dans des conditions qui en assurent la jouissance normale tout au long du bail. En cas de litige, le locataire bénéficie d'une protection juridique.
- Depuis 1994, la législation relative au logement donne aux occupants de biens dénationalisés la possibilité de régler par eux-mêmes leur problème de logement. Trois solutions s'offrent à eux : ils peuvent acquérir le logement où ils résident, acheter un autre bien sur le marché, ou se lancer dans la construction d'une maison s'ils en ont les moyens – en tenant compte des aides non remboursables proposées par l'Etat et des prêts à taux bonifié auxquels ils ont accès. Grâce à ces initiatives, près de 50 % des locataires de biens dénationalisés ont réglé leur problème de logement.
- Le ministère compétent continue de recevoir des demandes émanant d'occupants désireux de quitter un bien dénationalisé et d'acheter un logement – le même ou un autre – sur le marché. Ces demandes sont en cours de traitement et le nombre de cas de ce genre diminue donc de jour en jour. Ces deux dernières années, environ 150 dossiers ont reçu une issue favorable.
- Le ministère compétent a mis sur pied une équipe de professionnels pour offrir l'assistance nécessaire aux locataires. Chacun peut contacter ce service par courrier ou par téléphone, ou s'y rendre directement en cas de problème particulièrement urgent.
- Le ministre responsable a mis en place des règles permettant aux locataires de biens dénationalisés de solliciter l'attribution d'un autre logement social s'ils souhaitent, pour quelque raison que soit, quitter celui qu'ils occupent.
- Au cas où le propriétaire d'un bien dénationalisé n'entretient pas le logement en question conformément aux normes prescrites en la matière, le locataire est en droit de saisir lui-même les services d'inspection des logements, lesquels peuvent décider d'exiger du propriétaire qu'il remédie à tous les manquements constatés. Si, passé un certain délai, le propriétaire ne s'est pas exécuté, il sera procédé, à ses frais, aux interventions nécessaires par la municipalité, laquelle fera en pareil cas appel à des services professionnels.

21. S'agissant de préserver le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, en ce compris le droit à un logement d'un niveau suffisant, l'Etat a défini une politique du logement articulée comme suit :

- les familles désireuses de trouver par elles-elles une solution (achat, construction, rénovation d'un logement) se voient proposer des aides non remboursables pendant huit ans à compter de l'acquisition du logement ou de la délivrance du permis de bâtir ;
- les familles ou personnes qui optent pour la location d'un logement social (et ne disposent pas en principe de revenus suffisants pour construire ou acheter leur propre logement) peuvent s'adresser aux collectivités locales (municipalités, fonds d'aide au logement, organismes de logements sociaux) pour solliciter un logement

social. Peuvent y prétendre ceux dont les revenus n'excèdent pas le seuil de pauvreté (relativement favorable) ;

- les familles ou personnes amenées à louer un logement au prix du marché faute de pouvoir trouver un logement social libre d'occupation ont droit, depuis le 1er janvier 2009, à des subventions locatives, dont le montant ne peut dépasser un certain plafond de revenus – de façon à être sur le même pied que les occupants de logements sociaux.

22. La Slovénie est parfaitement consciente des obligations qui lui incombent dès lors qu'elle a ratifié la Charte sociale européenne et le Protocole additionnel, et ne ménage pas ses efforts pour trouver une solution qui lui permettrait de se conformer à la Charte.

23. Pour ce qui est de la présente réclamation collective, nous tenons à souligner que le Gouvernement slovène a examiné avec attention les conclusions du Comité européen des Droits sociaux. Diverses possibilités sont à l'étude pour régler les problèmes des anciens titulaires de droits d'occupation qui vivent dans des biens dénationalisés. Certaines sont du ressort du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire ; d'autres ont des incidences (essentiellement financières) nettement plus grandes.

24. Suite à la décision prise dans le cadre de la réclamation collective, nous avons commencé à modifier les règles régissant l'attribution des logements sociaux. Elles font actuellement l'objet de négociations et seront adoptées dans les plus brefs délais. Les modifications proposées devraient permettre aux occupants de biens dénationalisés désireux (pour quelque motif que ce soit) d'obtenir un autre logement social de se le voir attribuer beaucoup plus rapidement. Ces locataires figurent en effet, selon la réglementation proposée, dans la catégorie des demandeurs prioritaires pour un logement social. La mise à disposition des logements sociaux que possèdent les municipalités, les fonds d'aide au logement, les organismes de logements sociaux et l'Etat s'en trouvera ainsi considérablement accélérée.

De plus, le Gouvernement slovène met actuellement en place, dans le cadre du Programme national du logement, une nouvelle politique en la matière pour la période 2012-2021 dont le but est d'activer le processus d'acquisition de logements sociaux. Ce nouveau programme bénéficiera de l'appui professionnel du Conseil du logement, composé de membres des ministères compétents, d'experts spécialisés dans les questions de logement et de délégués d'organisations non gouvernementales – dont un représentant des locataires de biens dénationalisés. Ce groupe d'experts fixera les lignes directrices pour l'élaboration d'une politique du logement à long terme. La législation en matière de logement sera ajustée en conséquence, dès l'adoption du Programme national en faveur du logement.

25. A court terme, un groupe interministériel de haut niveau va être chargé de procéder à une analyse approfondie de la situation existante des occupants de biens dénationalisés et, au besoin, de déterminer les mesures supplémentaires à prévoir pour traiter ces locataires dans le respect des dispositions de la Charte sociale européenne. La Slovénie n'ignore nullement l'importance et le caractère sensible du problème et explorera donc également toutes les voies nouvelles qui permettraient de trouver des réponses plus efficaces aux difficultés que rencontrent ces occupants.

26. Nous continuerons, à l'avenir, à tout faire pour aider autant que faire se peut les catégories et personnes vulnérables au sein de la population à régler de manière satisfaisante leurs problèmes de logement, en les entourant de conseils juridiques et en les informant au mieux (aide juridique gratuite, assistance à l'établissement des formulaires de demandes de logement social ou d'obtention de subventions locatives, interprétation des textes de loi, avis d'experts au cas par cas).

Les catégories vulnérables de la population courant souvent de grands risques d'exclusion sociale, nous continuerons à rechercher des solutions pour éviter que ces personnes ne finissent à la rue et nous emploierons dans le même temps à trouver les moyens de régler plus durablement leurs problèmes de logement. Le nouveau Programme national du logement y veillera.

27. Enfin, il importe de rappeler que la Slovénie est convaincue que la Charte sociale européenne contribue grandement à promouvoir les droits sociaux et que le mécanisme des

réclamations collectives joue un rôle important dans leur mise en œuvre effective. Dans ce contexte, le Gouvernement slovène continuera à faire régulièrement le point sur l'application des dispositions de la Charte sociale européenne et à tenir pleinement compte des conclusions du Comité européen des Droits sociaux lors de l'adoption de nouvelles mesures destinées à favoriser les droits sociaux.

**14. Résolution CM/ResChS(2009)7, *International Centre for the Legal Protection of Human Rights c. Croatie, Réclamation n° 45/2007***

Résolution CM/ResChS(2009)7

Réclamation collective n° 45/2007

par le Centre international pour la protection juridique des droits de l'homme (INTERIGHTS) contre la Croatie

*(adoptée par le Comité des Ministres le 21 octobre 2009, lors de la 1068<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres<sup>17</sup>,

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

Considérant la réclamation présentée le 12 octobre 2007 par Interights contre Croatie ;

Eu égard au rapport qui lui a été transmis par le Comité européen des droits sociaux, dans lequel celui-ci conclut que la situation en Croatie en ce qui concerne le droit à l'éducation à la santé, et plus précisément l'éducation sexuelle et génésique à l'école, est contraire à l'article 11§2 lu à la lumière de la clause de non-discrimination de la Charte pour les raisons suivantes :

« Eu égard à la clause de non-discrimination inscrite dans le Préambule de la Charte, une éducation sexuelle et génésique doit être assurée aux enfants scolarisés sans discrimination d'aucune sorte, ni directe ni indirecte, étant entendu que l'interdiction de la discrimination couvre le processus éducatif dans son ensemble, y compris la façon dont l'enseignement est délivré et le contenu du matériel didactique sur lequel il s'appuie. L'obligation d'assurer une éducation à la santé sans discrimination revêt deux dimensions : les enfants ne doivent pas être victimes de discriminations dans l'accès à une telle éducation, laquelle ne doit pas être utilisée comme moyen de renforcer des stéréotypes avilissants et perpétuer des formes d'outrage qui contribuent à l'exclusion sociale de groupes traditionnellement marginalisés ou d'autres groupes confrontés à une discrimination ancienne et constante ou d'autres formes de préjudices sociaux qui ont pour effet de dénier leur dignité humaine.

Le Comité considère que son rôle n'est pas d'examiner en détail le contenu des programmes scolaires proposés au niveau national. L'élaboration et la planification de tels programmes imposent essentiellement de résoudre des problèmes complexes et des questions qui mêlent la méthodologie pédagogique, la maximisation des ressources attribuées et d'autres considérations pratiques ; les solutions peuvent varier selon les Etats

<sup>17</sup> Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, République slovaque, Slovaquie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

et les situations spécifiques. En conséquence, le Comité considère que les autorités doivent jouir d'une large marge d'appréciation quant à l'adéquation culturelle du matériel pédagogique utilisé dans les programmes scolaires ordinaires en Croatie. En outre, le Comité note que les principaux indicateurs relatifs à la santé sexuelle et génésique observés chez les jeunes n'établissent pas clairement que le niveau de sensibilisation à la santé sexuelle et génésique est plus alarmant que dans d'autres pays européens. Enfin, il retient aussi que le gouvernement a, ces dernières années, pris un certain nombre d'initiatives afin de revoir et de développer les programmes scolaires dans ce domaine. A la lumière de toutes ces considérations, le Comité considère qu'il n'est pas établi que l'ensemble du contenu des programmes ordinaires est insuffisant, au point de ne pas répondre d'une manière générale aux exigences imposées par l'article 11§2.

Le Comité estime cependant que certains éléments spécifiques du matériel pédagogique dont il a eu connaissance sont manifestement entachés d'erreurs, discriminatoires et avilissants, en particulier pour ce qui concerne la manière dont les personnes à l'orientation non hétérosexuelle sont décrites et représentées. Sa conclusion à cet égard repose sur l'examen des éléments de preuve matériels fournis par l'organisation auteur de la réclamation (Réponse donnée par INTERIGHTS aux questions du Comité – Pièce n° 7, points 8 à 16, et Annexe A (1)), en particulier les extraits tirés du manuel utilisé pour le cours obligatoire de biologie dans l'enseignement secondaire (Biologie 3 : Processus de la vie), dans lequel on peut lire que :

« Un grand nombre d'individus sont portés à avoir des relations sexuelles avec des personnes du même sexe (les homosexuels – lorsqu'il s'agit d'hommes, et les lesbiennes – lorsqu'il s'agit de femmes). On considère que les parents sont ici en cause en ce qu'ils compromettent, par leurs rapports familiaux irréguliers, le bon développement sexuel de leurs enfants. Il est désormais évident que les relations homosexuelles sont les principales responsables de l'augmentation du nombre de maladies sexuellement transmissibles (notamment le SIDA) », ou encore que « La maladie [le SIDA] s'est propagée parmi des groupes de personnes aux mœurs légères qui changent fréquemment de partenaires sexuels. On y trouve les homosexuels, du fait de leurs contacts sexuels avec de nombreux partenaires, les toxicomanes – car ils partagent du matériel infecté pour s'injecter la drogue – et les prostituées ». »

De tels propos stigmatisent les homosexuels et sont fondés sur des stéréotypes négatifs et dégradants à propos des comportements sexuels de tous les homosexuels. Bien que le gouvernement assure que tous les programmes scolaires sont enseignés conformément au droit interne et aux normes internationales, il ne nie pas l'existence des passages susmentionnés. Le Comité estime que de tels discours portent atteinte à la dignité humaine et n'ont pas leur place dans des cours d'éducation sexuelle et génésique : leur inclusion dans les manuels d'éducation générale constitue en tant que telle une violation contraire à l'article 11§2 lu à la lumière de la clause de non-discrimination dans le Préambule de la Charte.

En approuvant officiellement ou en permettant l'utilisation des manuels qui contiennent ces propos homophobes, les autorités croates ont en effet failli à leur obligation positive de garantir l'exercice effectif du droit à la protection de la santé par une éducation sexuelle et génésique non discriminatoire qui ne perpétue pas ou ne renforce pas l'exclusion sociale et le déni de la dignité humaine. Comme l'a indiqué la Cour européenne des droits de l'homme en matière de droit à l'éducation, les pouvoirs publics ont un devoir qui

« est d'application large car il vaut pour le contenu de l'instruction et la manière de la dispenser mais aussi dans l'exercice de l'ensemble des « fonctions » assumées par l'Etat [...]. En sus d'un engagement plutôt négatif, il implique à la charge de l'Etat une certaine obligation positive (voir affaire Folgerø et autres c. Norvège, arrêt du 29 juin 2007, par. 84).

Dans le contexte du droit à la protection de la santé et du droit à l'éducation sexuelle et génésique prévu par l'article 11§2, cette obligation positive implique que les moyens éducatifs ne renforcent pas des stéréotypes avilissants et ne perpétuent pas des formes d'outrage qui contribuent à l'exclusion sociale, à une discrimination ancienne et constante et un déni de la dignité humaine souvent rencontrés par les groupes traditionnellement marginalisés comme par exemple des personnes n'ayant pas une orientation hétérosexuelle. »

1. Prend note de la déclaration du gouvernement défendeur et de l'information qu'il a communiquée et se réjouit de la mesure que les autorités croates ont déjà prise (voir Annexe à la présente résolution) ;

2. Appelle de ses vœux que la Croatie fasse état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne, d'une mise en conformité de la situation.

*Annexe à la Résolution CM/ResChS(2009)7*

**Informations fournies par le Représentant Permanent de la Croatie pendant l'examen par le Comité des Ministres du rapport transmis par le Comité européen des droits sociaux concernant la Réclamation collective n° 45/2007**

Tout d'abord, puisqu'il s'agit de la première réclamation collective concernant la Croatie, ma délégation souhaite souligner que les autorités croates apprécient vivement le précieux travail accompli par le Comité européen des droits sociaux, et attachent une grande importance à ses rapports et avis. Nous souhaitons également saisir la possibilité que nous offre la procédure de réclamation collective pour soumettre aux Comité des Ministres des éclaircissements en ce qui concerne cette réclamation. En réponse à la décision rendue par le Comité européen des droits sociaux sur le fond de cette réclamation, et à la conclusion de violation de l'article 11§2 à la lumière de la clause de non-discrimination inscrite dans le Préambule de la Charte – seule violation constatée dans le cadre de cette réclamation collective – au sujet de l'éducation sexuelle et génésique, complète et adéquate, qui doit être dispensée aux enfants et aux jeunes, nous avons le plaisir d'informer le Comité des Ministres de ce qui suit :

Les autorités croates partagent pleinement le point de vue du Comité selon lequel des déclarations telles que celles figurant dans le manuel contesté portent atteinte à la dignité humaine et n'ont pas lieu d'être dans l'éducation sexuelle et génésique. En outre, nos normes nationales en matière de manuels scolaires (qui énoncent une série de normes et critères qu'un manuel doit remplir pour que son utilisation soit autorisée) contiennent, entre autres, des critères précis concernant l'éradication de toute forme de discrimination par la promotion de l'égalité des sexes, de l'égalité des individus et des groupes sociaux, et du droit à la diversité. Parallèlement aux réformes législatives, la promotion de la tolérance, de

la connaissance et du respect mutuel, dans le cadre de l'éducation et de la formation, comptent parmi les instruments les plus puissants pour combattre les préjugés et la discrimination, et pour créer un environnement sûr.

Gardant cela l'esprit, nous avons le plaisir d'informer les Délégués que le ministère croate de l'Education a retiré le manuel en question (Biologie 3 : Processus de la vie, de Regula et Slijepčević, publié par Školska knjiga) de la liste d'ouvrages pédagogiques standard et que, depuis le début de l'année scolaire 2009/2010, ce manuel n'est plus utilisé dans l'enseignement ordinaire.

Nous pensons que cette mesure constitue une réponse directe aux commentaires du Comité et qu'en la prenant, la Croatie s'est mise en conformité avec les exigences de l'article 11§2 de la Charte. Nous demandons donc aux Délégués de tenir compte de ce geste positif dans la résolution que nous sommes en train d'examiner, puis d'adopter celle-ci et de mettre ainsi fin à l'examen des rapports du CEDS relatifs à cette réclamation.

Enfin, nous souhaitons saisir l'occasion qui nous est offerte de souligner que, ces dernières années, en matière de non-discrimination, notre gouvernement a élaboré un cadre législatif solide (avec notamment une loi antidiscrimination, qui s'accompagne d'une stratégie nationale de lutte contre la discrimination, la révision de la loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes et l'introduction de la notion de crime motivé par la haine dans le code pénal), cadre qui interdit toutes les formes de discrimination, y compris la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. De plus, la Croatie a été l'un des principaux soutiens à l'initiative interrégionale en faveur de la Déclaration de l'ONU sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Enfin et surtout, la Croatie participe activement aux travaux du Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre (DH-LGBT) qui compte que neuf membres.

Nous tenons donc à assurer le Comité de notre engagement plein et entier à continuer de respecter nos obligations au titre de la Charte et à poursuivre notre action en vue de garantir la bonne application des droits qu'elle énonce. »

## B. Échanges de vues du Comité des Ministres avec le Président du Comité européen des Droits sociaux

### 1. Discours par M. le Professeur Giuseppe Palmisano, Président du CEDS, du 21 mars 2018 (*disponible en anglais uniquement*)

EXCHANGE OF VIEWS BETWEEN THE PRESIDENT  
OF THE EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
AND THE MINISTERS' DEPUTIES

21 March 2018

*Introductory speech by Professor Giuseppe Palmisano,  
President of the European Committee of Social Rights (ECSR)*

Mr Chairman,  
Permanent Representatives,  
Secretary General/Deputy Secretary General,

It is my honour and pleasure to address you for the fourth time in my capacity as President of the European Committee of Social Rights. Exchanging views with the Committee of Ministers is of the utmost importance for my Committee and I wish to express my gratitude to you for giving me this opportunity again.

Ladies and gentlemen, as you know in the last decade, the situation of social rights in Europe has become a major political and legal issue; and it is deserving of increased attention; even more – I would say – than the situation concerning other human rights.

Traditional and consolidated high standards in the protection of social rights, and some basic features of the welfare state – which are essential for the enjoyment of such rights, and of which European States should be proud – are indeed in crisis and under stress.

Increasing poverty and unemployment rate – in particular youth unemployment –; social and economic inequalities; lack or shortcomings in migrant integration; job insecurity for many categories of employees; regressive changes in social security schemes and benefits, notably with respect to old age benefits; increases in the cost of healthcare: these are among the most worrying signals about the state of health of social rights worldwide and in Europe.

But by consequence they also tell us that reinforced attention must be paid to the need for effectively protecting social rights at the European level, as well as to the need for ensuring access to remedies in case of violation of social rights.

With regard to such needs, which as you know underpin both the so-called Turin Process launched in 2014 by the Secretary General of the Council of Europe, and the more recent EU Pillar of Social Rights, let me recall that the European Social Charter still represents today the most important and widely accepted frame of reference for identifying what are social rights, and what their protection and progressive realization mean and require for European States. And it is also the only living legal instrument providing for a system, at the European level, of monitoring and remedies in case of violation of social rights, which is open to the beneficiaries and social stakeholders of these rights.

Some examples taken from the last year reveal how much the Charter and the Charter system are considered crucial, at various levels, when the protection and promotion of social rights are at stake.

One example is precisely the meaningful reference to the Social Charter made by the EU acts establishing the European Pillar of Social Rights: I refer namely to the explicit reference to the Charter in paragraph 16 of the Preamble to the European Pillar of Social Rights, as solemnly proclaimed by the European Parliament, the Council and the Commission, on 17 November 2017, in Gothenburg.

Another signal is the increasing application of the Charter by national judges and courts in many States, like Spain, Italy, Greece and France, particularly in areas such as labour relationships, workers' rights, and pensions; and I refer not only to ordinary judges but also to Constitutional Courts.

Moreover, I would like to refer to the consideration that, in 2017, the Charter received by the Ukrainian authorities and Constitutional Court, in assessing the implications, and adjusting the interpretation, of new Ukrainian legislation on social security; consideration which also had as a positive outcome the decision of Ukraine to accept Article 12 of the Charter.

Finally, let me point out that in the last year there has been a significant increase in the use of the Charter's collective complaints procedure by national trade unions: in fact, 13 out of the 19 complaints registered in the last 12 months have been lodged by national trade unions.

Within such a framework of growing consideration for the Charter, the European Committee of Social Rights is of course aware of its responsibility in monitoring respect for, interpreting and applying the rights enshrined in the Charter, seeking to do its best with a view to ensuring the widest and most complete possible protection of social rights in all the States Parties to the Charter, by means of its institutional functions and the mechanisms provided for by the Charter. I refer namely to the reporting procedure, the collective complaints procedure, and the procedure on non-accepted provisions.

As for the reporting procedure, in 2017 we examined 33 state reports on rights relating to the thematic group “health, social security and social protection”. Our Conclusions show a number of positive developments in some areas, but unfortunately they reveal serious and widespread problems concerning, for example: insufficient measures to reduce the high number of fatal accidents at the workplace, inadequate level of social security benefits (notably unemployment and old age), inadequate measures taken against poverty and social exclusion.

Regarding the collective complaints procedure, let me point out that 20 new complaints were lodged from the beginning of 2017 up to now, taking the total number of registered complaints to 160. During the last 12 months, the Committee adopted 30 decisions on admissibility, and 8 decisions on the merits. The decisions on the merits related inter alia to such complex and sensitive issues as: workers’ rights affected by the austerity measures in Greece; the situation with respect to social housing standards in Ireland; access to mainstream education for children with intellectual and mental disabilities in Belgium; the situation with respect to reception, accommodation and care of foreign unaccompanied minors, and access for Roma children to education and vocational training in France.

I would like to highlight that the Committee in performing all its tasks, with a substantial help from the Secretariat, always and continuously seeks to improve its working methods and interpretative approaches, taking into particular account the comments and reactions by the governments, and in a continuing dialogue with all the others stakeholders and competent institutions.

In this respect, let me mention the exchange of views and meetings that we had, during the last year, not only with the Governmental Committee and the Government Agents before the Committee, but also with the Parliamentary Assembly, the Conference of the International Non-Governmental Organizations of the Council of Europe, and the President of the European Court of

Human Rights. And I wish also to mention the meeting with the Constitutional Court of Ukraine and the President of the Inter-American Court of Human Rights.

Having said this, I have however to draw your attention on some problems that, notwithstanding the intense commitment of the Committee and the exceptional efforts of our Secretariat, risk jeopardizing the efficiency of the system of the European Social Charter and its capacity to meet the challenge of adequately monitoring State respect for social rights in Europe.

These problems are twofold: on the hand, they concern the scarcity of the human resources dedicated to the Charter system, in proportion to the growing workload of both the Committee and the Secretariat. On the other hand, they relate to the reporting procedure and the way in which it is organized and implemented.

As for the first kind of problems, we are all aware of the fact that the Council of Europe is currently facing serious budgetary restrictions. Such restrictions are inevitably having a negative impact on the number of the temporary and regular members of the Department of the Social Charter, which was already understaffed and overloaded with work, as well as on the organization of the working sessions of the Committee.

Let me say very frankly that, starting from the present year, such a situation will make it impossible for the Committee and the Secretariat to perform their tasks in the same thorough and scrupulous way that they are used to do. I know that the current situation makes it unlikely that additional resources will be allocated to the recruitment or assignment of additional qualified staff to the Department of the Social Charter. But, please, be aware that, without this – or, even worst, if the blatantly unfair cuts to the Charter system which have been proposed as an implication of the cessation of Turkey's major contributor status were approved and applied –, the system of the Charter will no more work efficiently, nor produce the outcomes that it is expected to do according to the Charter.

The principal tool for the protection of social rights at the European level will, by consequence, be seriously weakened and the fundamental normative frame of reference of social rights in Europe will lose visibility and importance. I wonder whether such a possible step backwards would be in line either with the priorities of the Secretary General, who – as you know – made the protection of social rights and the strengthening of the European Social Charter one of the imperatives of his

second term of office, or with the “Turin process”, and with the growing trend of attention to social rights in the policies of many European States as well as in EU policies.

As regards the other kind of problems, let me briefly recall what I already pointed out last year in my exchange of views with the Committee of Ministers.

Considering the way in which it is organized and implemented, the reporting exercise – on the one hand – requires each year an excessive workload on the part of State authorities that have to present detailed reports on policies and practices, legislative and judicial activities, and national social trends, spanning across many different areas, such as work and employment, social security, social assistance, health care, housing, family protection, and so on. And, on the other hand, the reporting procedure entrusts the European Committee of Social Rights with the impossible task of examining carefully all the reports and to assess the situation in all member States relating to such wide and different areas, in the light of the Social Charter’s provisions.

This way of proceeding cannot lead to a satisfactory outcome: in particular, it is not suited to timely identifying the real and most serious problems concerning the implementation of the Charter in each State and, by consequence, it is not sufficiently useful in helping European States to actually improve themselves in their respect for social rights.

In addition, let me say that the changes to the reporting system that were adopted by the Committee of Ministers on April 2014, also with the objective of simplifying the mechanism for those States Parties to the Charter that have accepted the collective complaints procedure, have not proved to reach the goal; on the contrary, they have aggravated the problems of the reporting exercise. As you know, following these changes, the system now comprises two new types of reports, in addition to the “ordinary” reports on a thematic group of Charter provisions. I refer, first, to the reports on follow-up to collective complaints for States bound by the collective complaints procedure, which do not have to submit in the same year the “ordinary” report on the thematic group of provisions under consideration. And the second new type of additional reports relate to the conclusions of non-conformity for repeated lack of information adopted by the Committee the preceding year.

I see therefore an urgent and crucial need to rethink and really simplify the reporting exercise, in order to make it more efficient, more meaningful and more useful for an effective protection of the rights enshrined in the Charter.

In this respect, I would say that the budgetary restrictions, which I referred to before, could and should represent not a challenge, but an opportunity to reorganize and improve the reporting procedure, and to ease its not entirely useful burden on both state authorities and the European Committee of Social Rights.

Let me share with you some initiatives and proposals about this.

First of all, I can inform you that, starting from the current year, the Committee in agreement with the Secretariat has decided to change the method for drafting its conclusions. We will no more elaborate long, analytical, text examining and discussing all the data and information provided for in each state report, but we will focus only on the most problematic issues concerning the implementation by the State of the Charter provision under examination. This will lead us to the production of much shorter texts for each conclusion, with the advantage of better highlighting, for each examined State, the problems which deserve priority and careful attention, as well as the positive or negative measures required to bring the national situation in conformity with the Charter.

Then, speaking on the basis of my experience and reflections on the problem as President of the Committee, I would like to submit to your attention 4 very pragmatic proposals, aimed at simplifying the reporting obligations and burden for the States Parties to the Charter.

- First, when the Committee in its annual conclusions finds that the situation in a given State is in full conformity with a provision of the Charter, in the next cycle of supervision this State should be exempted, in my view, to report on the same provision; and in the following cycles it should just inform the Committee about possible relevant changes regarding its legislation or practice. In those cases where the Committee finds that, pending receipt of some kind of information, the situation seems to be in conformity with the Charter, in the next cycle of supervision the State should provide only the information requested, without submitting a complete report concerning the Charter provision in question.

- Second, the new reporting procedure, established by the Committee of Ministers in 2014, concerning the cases where the European Committee of Social Rights adopts conclusions of non-conformity for lack of information, in my view, should be abolished. This means that the Committee should no longer adopt “non-conformity” conclusions on the ground that it has not been established that the situation is in conformity with the Charter, and thus that States should no longer submit additional reports as a follow-up to this type of conclusions.

- Third, for those States Parties to the Charter that have accepted the collective complaints procedure, the reporting exercise should be further simplified. In my view, they should only submit every 4 years a synthetic and global report on the implementation of all the provisions of the Charter as a whole; and not – as the other States do – specific, analytical, reports on each of the thematic group of provisions of the Charter.

- In addition, and this is my fourth proposal, the obligation of such States – I mean, the States Parties to the collective complaints procedure – to submit every two years reports on follow-up to collective complaints, should be limited to only two cycles, and not ad infinitum as it is now. After this period of two cycles, should the Committee still find that the situation has not been brought into conformity with Charter, the case should be referred to the Committee of Ministers, which should adopt a final resolution or recommendation addressed to the State, thus closing once and for all the procedure.

I am convinced that these changes, that I have briefly outlined, could simplify considerably the reporting exercise and the bureaucratic reporting burden for the States Parties to the Charter, while at the same time improving the efficacy of the reporting procedure, in terms of impact of the Committee’s conclusions and findings.

Whatever may be the value and interest for you of my proposals, it is really necessary and urgent that we rethink and reorganize the reporting procedure, in order to ease the reporting burden on State authorities, but also to alleviate the workload for the Committee, making it feasible in light of the limited staff and resources of the Secretariat, the limited number of the Committee members, and the budget restraints that the Council of Europe is currently facing. And this, of course, seeking also to improve the efficacy and impact of the procedure.

But apart from the possible future improvements in the reporting procedure, let me point out once again that the most important step forward in the direction of improving and strengthening the Charter's system and the protection of social rights at the European level, would be enlarging the States' participation to the collective complaints procedure.

In fact, as you know, this procedure presents many advantages in comparison to the reporting exercise. In particular, and primarily, it has the advantage of putting the normative prescriptions of the Charter to the test of specific, concrete situations; it is able to identify – by way of a precise, objective assessment and a quasi-judicial procedure – what a State actually has to do, or must avoid to do, or has to prevent in order to guarantee, in specific situations, the social rights established by the Charter.

In addition, in comparison to the reporting procedure, it is also much more convenient for the State authorities in terms of domestic overall inter-ministerial preparatory workload.

Furthermore, the acceptance of the collective complaints procedure by a large majority, or all, the States Parties to the Charter would be of extremely important value from the standpoint of the equality of treatment of States and the uniform standard of monitoring of social rights in Europe. From such a standpoint, it is in fact hardly acceptable that only 15 States are concerned by this keen mechanism for monitoring State respect for social rights, in addition to the reporting procedure, and that national and European trade unions and international NGOs can trigger such a mechanism with respect to situations or cases concerning only certain States and not the others.

For all these reasons, and to conclude my intervention, I really hope that in the near future the Committee of Ministers could take concrete and effective initiatives to achieve the goal not only of simplifying and better reorganizing the reporting procedure, but also of considerably enlarging participation of States in the collective complaints mechanism.

All this would indeed be a substantial contribution to the Turin process, and would also be consistent with the position taken by the Committee of Ministers itself in 2011, on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the European Social Charter.

Chairman, Ladies and Gentlemen, thank you very much for your attention.

**2. Discours par M. le Professeur Giuseppe Palmisano, Président du CEDS, du 22 mars 2017 (*disponible en anglais uniquement*)**

Giuseppe Palmisano  
President of the EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS

**Exchange of Views with the Committee of Ministers**

March 22, 2017

---

Madam Chairman,

Permanent Representatives,

Secretary General,

It is my honour and pleasure to address the Committee of Ministers for the third time on behalf of the European Committee of Social Rights. I wish to express my gratitude to you for this opportunity and continuing the established tradition for recurring exchanges on crucial social rights issues. Let me also personally thank you for having reelected me, in last November, for my second term as a member of the Committee. I wish also to thank my colleagues of the Committee for having confirmed their trust on me as President of the ECSR.

As you all know, this is a critical period for Europe, for many economic, political and social reasons. Europe is at a crossroad, and respect for and enhancement of social rights, equality and solidarity are at the centre of the attention of all political institutions and decision-makers, at the European and national level, in crucial fields such as economic and budgetary policies, as well as labour and labour market policies.

The Turin process which was launched by the Secretary General of the Council of Europe on October 2014, and the decision of the EU Commission to establish the European Pillar of Social Rights, clearly show this central role of social rights, as well as the growing conviction that respect for social rights constitutes the best way forward to prevent and way out of crises, to increase citizens' participation in democratic processes, reinforce their trust in national and European institutions and combat fundamentalism and radicalisation, by promoting inclusion and social cohesion.

Against this backdrop, the European Social Charter is considered as the fundamental frame of reference for the protection of social rights in Europe, as well as for any possible development or update in the field of social rights. And rightly so.

In fact, the Revised Social Charter is today, at the European level, the most wide-ranging and comprehensive legal instrument for the protection of social rights. More than any other existing

legal instrument, it takes care of the essential social needs of individuals in their daily lives. At the same time, from the standpoint of the commitment required by States Parties, the Social Charter, more than any other international instrument, actually pushes European States to provide themselves with an advanced and efficient public welfare system.

And it is a living instrument. By virtue of the evolving jurisprudence of the European Committee of Social Rights and its interpretation of the Charter intended as a human rights treaty, the Revised Charter reveals enormous potential to continuously address emerging and persisting social needs, to cope with old and new problems in ensuring respect for social rights.

It is for this reason that the Secretary General of the Council of Europe in his recent Opinion on the EU initiative to establish a European Pillar of Social Rights rightly recommended that the provisions of the revised Charter - I quote - "be formally incorporated into the European Pillar of Social Rights as a common benchmark for States in guaranteeing these rights" and that EU member States and EU institutions "make more explicit and systematic references to the European Social Charter and the decisions of the European Committee of Social Rights".

The acknowledgement of the potential of the Charter as a living instrument, and the increasing need to take advantage of such potential, are well illustrated by three examples, concerning the activity of my Committee over the past year. Two of them concern in particular the collective complaints procedure.

Let me refer, in the first place, to the Complaint n. 111/2014, lodged by the General Confederation of Labour (GSEE) against Greece, concerning the social side effects of so-called austerity measures. With respect to this complaint, a public hearing took place here in Strasbourg the 20th of October 2016. At the hearing, the Greek State was represented by the Minister of Labour, Mr George Katrougalos, and the complainant organization by its President, Mr Yannis Panagopoulos. Representatives of the European Union, European Trade Unions Confederation (ETUC) and International Organisation of Employers (IOE) took also part in the hearing.

The high level and active participation in the hearing is clearly testimony not only to the importance of the issues at stake in this complaint, but also to the potential legal and political impact of the collective complaints procedure, which should not be intended as punitive, but aimed at strengthening the social dialogue at the domestic and European level.

And this is confirmed by my second example, that is the increasing number of complaints that have been lodged in 2016: 21 new complaints, as against the 6 complaints of 2015 and the 10 complaints of 2014.

The third example is the exchange of views that I held a few weeks ago, on 28 of February, in Kyiv, organised at the initiative of the President of the Constitutional Court of Ukraine. The topic of urgent interest for the Constitutional Court of Ukraine was, in particular, how to properly protect the right to pensions and social security in the light of the European Social Charter and the Committee's case law.

But these are just three examples.

Of course, the European Committee of Social Rights is fully aware of its responsibility to meet the widespread need to take advantage of the potential of the Charter, and of its crucial role in applying the Charter to ensure a better protection of social rights. Therefore, we have committed ourselves – over the past year – to increase our efforts in performing the whole range of the Committee’s manifold activities, which have been only made possible by the substantial support of the entire staff of the Department of the European Social Charter.

Starting by the reporting procedure, in 2016 the Committee examined the implementation of the Charter’s provisions belonging to the thematic group "Employment, training and equal opportunities", and we had the opportunity to deal with some important tools for overcoming the current economic and social crisis in Europe, such as employment, training and equal opportunities on the labour market, including equal treatment of non-nationals. In our scrupulous analysis of the situation in the States concerned, we took into careful consideration not only information provided for in the state reports and in documents adopted by international and European institutions, but also comments on state reports submitted by different trade unions and non-governmental organisations, which were often crucial in gaining a proper understanding of the national situations concerned. And even if the Committee was indeed able to identify some comforting and promising developments concerning the implementation of the Charter at national level, the analysis revealed a number of shortcomings in essential areas, such as the facilitation of vocational training, the protection of workers against moral/psychological harassment, and the right to strike.

I wish to recall that the Committee also examined, in 2016, the reports on conclusions of non-conformity for lack of information adopted the preceding year (2014). Let me say that this reporting exercise has indeed proved to be very useful. States parties provided further and more precise information on their respective national situations, and this led the Committee to timely reverse, from a finding of non-conformity to a finding of conformity, a number of 2013 conclusions pertaining to the thematic group "Children, families and migrants".

2016 has been an year of intense activity in what concerns the collective complaints procedure, too. Several decisions on the merits were adopted in complex cases, concerning inter alia: the right of workers to protection in case of termination of employment in Finland; the provision of family housing for Roma in the Czech Republic; the right of the members of the National Gendarmerie in France to organize and bargain collectively; social security protection for “Justices of the Peace” (Giudici di pace) in Italy.

But, apart from adopting conclusions on State reports and issuing decisions on collective complaints, in the last year the Committee committed itself to other noteworthy activities and initiatives.

Let me start by mentioning the ongoing exchanges with both the Governmental Committee and the agents of the Governments before the Committee, which is testified to by two fruitful

meetings, held on last January and, respectively, July 2016. The aim of such meetings was, in one case, to clarify possible critical or controversial substantive issues stemming from the assessment of national reports, within the framework of the reporting procedure and, in the other case, to deal with procedural and practical issues relating to the collective complaints mechanism, with a view to improving the functioning and fairness of this procedure.

With regard to this last procedure, let me draw your attention to the letter I sent to the Committee of Ministers two months ago, concerning the question of reimbursement of costs in collective complaints. As you know, the complaints procedure is of a quasi-judicial nature and the preparation of a complaint and subsequent submissions are often time-consuming and costly for a complainant organisation. By lodging complaints, complainant organisations are making a valuable contribution to ensuring the proper application of the European Social Charter and this contribution should be recognized and encouraged. This is why the European Committee of Social Rights considers that reimbursement of costs is justified and appropriate under certain circumstances, and an important factor in enabling the complaints procedure to attain its objectives. Therefore, the Committee is at the disposal of the Committee of Ministers for a dialogue on the issue of reimbursement of costs and we really hope that you can take a positive stand on the conditions and circumstances under which reimbursement of reasonably incurred costs would be appropriate.

I wish also to recall that, consistently with one of the objectives of the "Turin process", that is improving the synergies between the Social Charter system and the European Union law, the Committee in the last twelve months continued and reinforced its dialogue with the EU institutions. In this regard let me refer to the exchange of views with the President of the Court of Justice of the European Union, Judge Koen Lenaerts, which was held in Strasbourg during the October session of the Committee. But I refer also to the dialogue between the Committee and the EU Commission about the forthcoming "European Pillar of Social Rights". Such a dialogue, which started on March 2016, on the occasion of the Turin Forum on social rights, progressed fruitfully with the Workshop on "The European Social Charter and European Pillar of Social Rights", which took place the past December in Strasbourg. In this respect, let me sincerely express the same hope as Secretary General Jagland that the drafting of the "Pillar" can give the European Union the opportunity to achieve the result of a better consideration of the European Social Charter in the process of adopting EU legislative acts, policy measures and judicial decisions.

Having said this, let me add that if it is true that taking advantage of the Social Charter system's potential represents indeed a major tool for building up a more social Europe, it is also true that such system has to be strengthened, improved and even updated if we want it to adequately meet the challenges that confront, today, the protection of social rights in Europe. I refer in particular to such challenges as the negative impact of the continuing economic crisis, the generalized increase in poverty and unemployment, the social integration in host countries of millions refugees and migrants, the rising of violent extremism, radicalization and populism.

In this regard, I would like to share with you some ideas about desirable steps to be taken in order to enhance the effectiveness and improve the efficacy of the Social Charter system.

Firstly, enhancing the Social Charter's effectiveness entails seeking to apply it as uniformly as possible throughout the regional space of the Council of Europe. This means bringing about greater acceptance of the Revised Social Charter: in fact, I remind you that 9 State parties to the Charter have not ratified yet the Revised Social Charter, but are still bound by the "old" Charter of 1961. Furthermore, as you know, a number of States have not accepted many important provisions of the Charter. Such States should be encouraged gradually to accept the outstanding provisions, beginning - of course - with those that form the core of the Charter. And the same goes for those States (28 out of 43) that have not accepted the collective complaints Protocol yet.

But enhancing the Social Charter's effectiveness and its uniform application in Europe implies also promoting the key role of national institutions, particularly the judicial authorities that, as you know, act as the principal conduit for ensuring respect for social rights at the national level. National judges should be therefore encouraged to take greater account, in their respective judgements and decisions, of the European Social Charter as a legally binding instrument under European and national law. In this respect, let me sincerely thank the Supreme Court of Cyprus for organizing, together with the Council of Europe, within the framework of the Cypriot Chairmanship of the Committee of Ministers, the Conference on "Social rights in today's Europe: the role of domestic and European courts". The Conference, which took place in Nicosia a few weeks ago, on the 24<sup>th</sup> of February, provided indeed an excellent opportunity both to examine the role of domestic jurisdictions for ensuring respect for social rights in Europe and, mostly, to encourage their potential contribution to the enforcement of the Social Charter's provisions.

As for the issue of improving the efficacy of the Social Charter's system, I wish to refer to the need to change and simplify the reporting procedure. This procedure has indeed many merits and it is still a key weapon in the Social Charter's arsenal. However, considering the way in which it is organized and implemented, it risks sometimes to reduce itself to a mere bureaucratic and routine exercise, and the conclusions of my Committee risk becoming quite slow and ineffective if, e.g., changes in domestic legislation and practices have intervened between each supervision cycle. Furthermore, the reporting procedure, as it works now, requires each year a heavy workload on the part of State authorities and administration, that have to present detailed reports on policies and practices, legislative and judicial activities, and national social trends, spanning across many different areas, such as work and employment, social security, social assistance, health care, housing, family protection, and so on. And, on the other side of the coin, this procedure entrusts the European Committee of social rights, that is only fifteen experts assisted by a small - albeit excellent - Secretariat, with the impossible task to assess the situation in all member States relating to such wide and different areas, in the light of the Social Charter's provisions. So, despite the States' commitment in drafting complete reports, and the exceptional efforts made by the Committee and the Secretariat in examining the different national situations, this cannot clearly lead to an entirely satisfactory outcome. Let me therefore draw your attention on the need to rethink and simplify this procedure, with a view to make it more apt to identify the

real and most serious problems concerning the implementation of the Charter, and by consequence to help European States to actually improve themselves in their respect for social rights. Needless to say, my Committee is at your disposal for a dialogue and tentative proposals on this issue.

Of course, the need to improve the reporting procedure's efficacy is made more evident and relevant due to the fact that for many States it is still the only available supervision mechanism, since they have not accepted the collective complaints procedure, which is much more efficient in terms of capacity to identify specific problems in the implementation of the Charter, as well as appropriate solutions for such problems.

Therefore, I cannot but insist again on the need to promote the acceptance by States of the collective complaints mechanism, also by means of further simplifying the reporting obligations for the States parties to the collective complaints procedure.

As for improving the efficacy of this last procedure, let me respectfully say that the Committee of Ministers could and should play a more incisive role in order to contribute to the good functioning of the system and, what is most important, to improve respect for social rights in Europe. I refer in particular to those cases where, after repeated findings of violation by the European Committee of Social Rights, the situation of violation continues to go unremedied for several years, and the State concerned fails to respond and take remedial action. In such cases, as you all know, creating peer pressure among States Parties can indeed be crucial to make more effective the system of protection of social rights provided for by the Charter. This means, for example, that States within the Committee of Ministers could step in - more often than they actually do - to invite or urge another member State to act in conformity with a decision of the Committee of Social Rights, in the same way as they do this for judgments delivered by the European Court of Human Rights. And in cases where the Committee of Social Rights finds that the Charter has not been applied in a satisfactory manner, the Committee of Ministers could and should indeed make use of its power to address a recommendation to the State Party concerned, as it is expressly provided for by Art. 9 of the Protocol on collective complaints. To improve the situation in this respect, it could maybe be useful to reconsider the process of involvement of the Committee of Ministers in the follow-up of the Committee's decisions on collective complaints.

Lastly, and to conclude, let me say that considering the increasing workload involved in the supervisory activities on social rights, and the importance attached to the Social Charter system, it would be indeed crucial both to strengthen the staff of the Secretariat of the Social Charter, and to increase the number of members of the European Committee of Social Rights. In this last respect, increasing the number of the Committee's members would be useful not only to cope with our increasing workload, but also to ensure a better overall balance in the Committee of the different legal traditions and social models in Europe. And this would also provide a much-needed opportunity for a revision of the distribution of States in the groups for the election process.

Chairman, Ladies and Gentlemen, these are the few thoughts and proposals I wished to share with you. And looking forward with high interest to your reactions and views, I thank you in advance for

the significant contribution you will continue to give to the Social Charter system and the protection of social rights in Europe, with the aim of continuing to base our living together and building up the wellbeing of our communities on the core, founding values of the European civilization: democracy, human rights and the rule of law.

## C. Documents de référence du processus de Turin<sup>18</sup>

1. Document de Bruxelles sur l'avenir de la protection des droits sociaux en Europe (synthèse des discussions lors de la Conférence à haut niveau de Bruxelles sur « l'avenir de la protection des droits sociaux en Europe » les 12 et 13 février 2015, préparée par un Groupe de travail d'experts académiques indépendants)



**Brussels' Document on the Future of  
the Protection of Social Rights in Europe**  
Belgian Chairmanship of the Council of Europe

**Document de Bruxelles sur l'avenir de  
la protection des droits sociaux en Europe**  
Présidence belge du Conseil de l'Europe



European  
Social  
Charter

Charte  
sociale  
européenne



Federal Public Service  
Social Security



in cooperation with  
Federal Public Service  
Employment, Labour  
and Social Dialogue

<sup>18</sup> Le document et le rapport cités en référence sous ce titre ont été rédigés par des experts indépendants et par un rapporteur général respectivement et n'ont pas été adoptés en tant que documents officiels ou conclusions aux Conférences à haut niveau en question.

On 12 and 13 February 2015, the Belgian Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe, in collaboration with the Council of Europe, organised in Brussels the European Conference on “the future of the protection of social rights in Europe”.

The Conference brought together high level political representatives and experts. The presence of the Secretary General of the Council of Europe, a member of the European Commission, and the Vice-President of the Parliamentary Assembly should be emphasized.

Bringing together nearly 300 participants from the academic world, representatives of the Member States of the Council of Europe and international institutions (Council of Europe, European Union, International Labour Organisation, United Nations), social partners and INGOs, the conference was held in the continuity of the Turin process. This process, launched in the eponymous city by the Italian Presidency of the European Union and by the Council of Europe, aims to renew the political interest in social rights in Europe within the current context, taking into account the European Social Charter.

As announced at the Conference, academic experts have prepared the “Brussels Document”.

It consists in a synthesis document summing up the main proposals made in the course of the Conference for further improving the protection of social rights considered as human rights. The working group was chaired by Prof. J.-Fr. Akandji-Kombé, Professor at Paris I-Panthéon-Sorbonne and coordinator of the Academic network of the European Social Charter.

These experts have worked with complete independence, while taking into account the conclusions resulting from the exchanges of Conference. The “Brussels Document on the future of the protection of social rights in Europe” was delivered to the Belgian Chairmanship on 13 March 2015, as set out hereafter.

It will be then up to the Member States of the Council of Europe, including the Belgian Chairmanship - but also the Chairmanships to come -, to give to this set of proposals the follow-up that they find appropriate.

Special thanks have to be given to the Working group of experts that developed the Brussels Document and to the Secretariat of the Council of Europe, and particularly to the Department of the European Social Charter for its active participation in and continued support for the organization of the Conference.

---

*This document will be also available in a further stage in Dutch and German.*

The website of the Council of Europe dedicated to the Turin process, on which the documents of the Brussels Conference are available :  
<http://www.coe.int/en/web/portal/high-level-conference-esc-2014>

Les 12 et 13 février 2015, la Présidence belge du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en collaboration avec le Conseil de l'Europe, a organisé à Bruxelles la Conférence européenne sur « L'avenir de la protection des droits sociaux en Europe ».

La Conférence a réuni des autorités politiques et des experts de haut niveau. La présence et les discours du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, d'un membre de la Commission européenne, et du Vice-président de l'Assemblée parlementaire sont à souligner.

Réunissant près de 300 participants issus du monde académique, des représentants des Etats Membres du Conseil de l'Europe, des institutions internationales (Conseil de l'Europe, Union européenne, Organisation internationale du travail, Nations Unies), des partenaires sociaux et des OING, la conférence s'est inscrite dans la continuité du processus de Turin. Ce processus, lancé dans la ville éponyme par la Présidence italienne de l'Union européenne et par le Conseil de l'Europe, vise à renouveler l'intérêt politique pour les droits sociaux en Europe dans le contexte actuel, à l'appui de la Charte sociale européenne.

Comme annoncé lors de la Conférence, des experts académiques ont préparé le « Document de Bruxelles ».

Il s'agit d'un document de synthèse résumant les principales propositions faites au cours de la Conférence, tendant à améliorer la protection des droits sociaux en tant que droits de l'homme. Le groupe de travail a été présidé par Prof. J.-Fr. Akandji-Kombé, professeur à Paris I-Panthéon-Sorbonne et coordinateur du Réseau académique de la Charte sociale européenne.

Ces experts ont travaillé en toute indépendance en tenant compte des conclusions auxquelles les échanges de la Conférence ont abouti. Le « Document de Bruxelles sur l'avenir de la protection des droits sociaux en Europe » a été remis à la Présidence belge le 13 mars 2015, tel que vous le trouverez ci-après.

Il appartiendra désormais aux Etats membres du Conseil de l'Europe, y compris à la Présidence belge -- mais également aux présidences à suivre --, de donner à cet ensemble de propositions les suites qu'ils jugeront approprié de devoir lui donner.

Des remerciements spéciaux sont à adresser au Groupe de travail d'experts qui a élaboré le Document de Bruxelles et au Secrétariat du Conseil de l'Europe, et plus particulièrement au Service de la Charte sociale européenne pour sa participation active et son soutien continu à l'organisation de la Conférence.

---

*Le présent document sera également disponible ultérieurement dans une version néerlandaise et allemande.*

Le site web du Conseil de l'Europe dédié au processus de Turin et sur lequel les documents de la Conférence de Bruxelles se retrouvent :  
<http://www.coe.int/fr/web/portal/high-level-conference-esc-2014>

<h2 style="color: #0056b3;">Processus de Turin</h2> <p><b>DOCUMENT DE BRUXELLES sur l'avenir de la protection des droits sociaux en Europe</b></p>	<h2 style="color: #0056b3;">Turin Process</h2> <p><b>BRUSSELS DOCUMENT on the Future of the Protection of Social Rights in Europe</b></p>
--	---

### 12-13 février 2015

Le présent document, rédigé par un groupe d'experts indépendants, a pour objet de tirer les principales conclusions de la Conférence de Bruxelles sur l'avenir de la protection des droits sociaux en Europe convoquée les 12 et 13 février 2015 à l'initiative de la présidence belge du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. La Conférence de Bruxelles s'inscrit dans le cadre du processus de Turin, amorcé par la Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne des 17-18 octobre 2014. Ce document se situe dans le prolongement du rapport général de la conférence de Turin.

Le document de Bruxelles contient un ensemble d'objectifs et de propositions en vue de l'amélioration de la protection des droits sociaux en Europe.

La Conférence de Bruxelles a confirmé un large consensus sur la nécessité de mieux prendre en compte les exigences des droits sociaux dans les politiques menées en Europe, notamment en réponse à la crise économique, financière et de la dette souveraine ; et de renforcer à cet effet la possibilité de recours juridiques contre les atteintes aux droits sociaux.

Un consensus se fait jour également sur la nécessité, à cet égard, de donner pleine effectivité à la Charte sociale européenne révisée, et d'améliorer la coordination entre les différents instruments européens de protection des droits sociaux, qu'ils proviennent du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne.

### 12-13 February 2015

This document, prepared by a group of independent experts, aims to draw the main conclusions from the Brussels Conference on the future of the protection of social rights in Europe convened on 12 and 13 February 2015 at the initiative of the Belgian chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe. The Brussels Conference took place within the framework of the Turin process, launched by the High-Level Conference on the European Social Charter of 17-18 October 2014. This document complements the general report of the Turin conference.

The Brussels document sets out a range of objectives and proposals for the improvement of the protection of social rights in Europe.

The Brussels Conference confirmed a broad consensus on the need to better take into account the requirements of social rights in policies implemented in Europe in response to the economic, financial and sovereign debt crises; and to strengthen to this effect the possibilities of legal remedies against violations of social rights.

A consensus emerges also in this regard on the need to give full effectiveness to the Revised European Social Charter, and to improve coordination across different European systems of protection of social rights, whether these have been established within the Council of Europe or within the European Union.

### 1. Garantir les droits sociaux en temps de crise

Les crises économiques et financières ont eu un impact très négatif sur la jouissance des droits sociaux en Europe. Après 2008, l'augmentation du chômage, du nombre de sans-abri, de la faim, de l'inégalité et de la pauvreté des enfants ont fait peser une grave menace sur les droits énoncés dans la Charte sociale européenne, ainsi que sur le modèle social européen de manière plus générale. En Europe, des coupes dans les dépenses relatives à la santé ont affecté le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, ainsi que l'a constaté le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe. L'insécurité liée au logement et à l'emploi ont augmenté la proportion de personnes courant un risque d'atteinte à leur santé mentale. La crise économique a conduit à une augmentation du nombre de personnes sans abri en Grèce, en Irlande, en Italie, au Portugal, en Espagne et au Royaume-Uni entre 2007 et 2012. Le nombre de personnes sans emploi a augmenté depuis 2007, ainsi que la proportion de personnes employées à temps partiel ou pour une durée déterminée. Deux tiers des 30 Etats européens examinés par UNICEF ont vu augmenter le nombre d'enfants en situation de privation matérielle entre 2008 et 2012. La consolidation fiscale post 2007 a produit des impacts disproportionnés sur les femmes: dans certains Etats membres de l'UE, dans les Etats de l'EEE-AELE et dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE, les reculs en matière d'emploi, de transferts sociaux et de services sociaux ont effacé les progrès récents en matière d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes. Ces évolutions entraînent une régression potentielle dans le degré de réalisation d'un ensemble de droits protégés par les instruments du Conseil de l'Europe, y compris sous les articles 1, 4, 7, 11 et 12 de la Charte sociale européenne, et sous les articles 2, 3, 6, 8 et 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. La jouissance des droits à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi qu'au logement, énoncés aux articles 30 et 31 de la Charte sociale européenne révisée, a également été affectée.

Certains de ces impacts sur les droits sociaux ont pu être imputables à des résultats spécifiques liés aux crises telles que les turbulences sur les marchés et les possibilités d'emploi. D'autres résultent des politiques nationales et supranationales adoptées en réponse aux crises, en particulier les mesures d'austérité budgétaire.

L'Organisation internationale du travail a par ailleurs détaillé leurs effets sur la base du rapport des dernières tendances en protection sociale présenté lors de la conférence, en soulignant que des espaces budgétaires existent afin de renforcer la protection des droits sociaux (*Social protection global policy trends*

### 1. Protecting Social Rights in the Time of Crisis

The financial and economic crises have had a significant negative impact on social rights enjoyment in Europe. Increases in unemployment, hunger, inequality and poverty following 2008 have posed a serious threat to the rights set out in the European Social Charter, as well as to the European social model more broadly. In Europe, cuts in health-related spending have affected the right to enjoy the highest attainable standard of health, as noted by the Council of Europe Commissioner of Human Rights. Housing and job insecurity in particular have contributed to an increase in the proportion of people at risk of poor mental health. The economic crisis has been identified as a key driver of increased homelessness in Greece, Ireland, Italy, Portugal, Spain, and the UK from 2007-2012. Unemployment has increased in many EU member states since 2007, and the share of individuals engaged involuntarily in parttime and temporary employment has also grown sizeably. Two-thirds of 30 European countries surveyed by UNICEF saw child material deprivation worsen between 2008 and 2012. The post-2007 fiscal consolidation has disproportionately affected women: in some EU member states, EEA-EFTA countries and EU candidate countries, there is evidence that considerable retrenchment in employment, social transfers and social services may well be rolling back past progress in equality between women and men. These developments represent potential regression in terms of the realisation of a range of rights protected under Council of Europe human rights instruments, including elements of Articles 1, 4, 7, 11 and 12 of the European Social Charter, as well as Articles 2, 3, 6, 8, and Article 1 of Protocol 1 of the European Convention on Human Rights. Enjoyment of Articles 30 and 31 of the Revised European Social Charter, guaranteeing a protection from poverty and social exclusion and the right to housing, has also been significantly affected.

Some of these social rights impacts have been attributable to specific crises-related outcomes such as market turmoil and labour opportunities. Others result from national and supranational policy responses to the crises, particularly fiscal austerity measures.

The International Labour Organisation documented the impacts of such measures in its report on the most recent trends in social protection presented at the conference, underlining in this regard that budgetary margins exist to strengthen the protection of social rights (*Social protection global policy trends 2010-*

2010-2015: from fiscal consolidation to expanding social protection: key to crisis recovery, inclusive development and social justice (International Labour Office, Geneva: ILO, 2014). Le Comité européen des droits sociaux a admis pour sa part qu'il puisse être nécessaire d'introduire des mesures d'assainissement des finances publiques en temps de crise économique, afin d'assurer le maintien et la viabilité du système de sécurité sociale existant. Cependant, il a souligné que de telles mesures ne devraient pas porter atteinte au cadre essentiel du régime de sécurité sociale national ou priver les individus de l'opportunité de bénéficier de la protection que ce régime offre contre de sérieux risques sociaux et économiques (C.E.D.S., *GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce*, réclamation n° 66/2011 § 47). De plus, bien qu'il soit raisonnable pour la crise d'entraîner des changements dans les législations et pratiques actuelles dans les domaines du droit à la santé, à la protection sociale et au travail afin de limiter certains éléments des dépenses publiques ou de libérer de contraintes les entreprises, « de tels changements ne doivent toutefois pas déstabiliser de manière excessive la situation de ceux qui jouissent des droits qui leur sont reconnus par la Charte » (C.E.D.S., *GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce*, réclamation n° 65/2011, § 17). Etant donné le contexte politique et économique en Europe, il est significatif que les restrictions des droits soient dues aux obligations internationales des gouvernements dans le cadre de prêts souscrits auprès des institutions de l'UE et du Fonds monétaire international, le Comité considère cependant qu'elles ne se soustraient pas à l'empire de la Charte (C.E.D.S., *IKA-ETAM c Grèce*, réclamation n° 76/2012, § 50).

Le contexte de la crise a ainsi ouvert une brèche dans la protection des droits sociaux dans l'Union européenne, mettant en danger l'Etat de droit européen et la constitution sociale de l'Europe. En outre, les programmes de consolidation fiscale ont suscité des craintes en ce qui concerne leurs impacts de court et de long terme sur les procédures démocratiques de prise de décision (Résolution 1884 (2012) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe). Les crises ont érodé la citoyenneté sociale, venant menacer l'esprit de solidarité au sein de l'Europe et mettant à l'épreuve la loyauté des populations envers le projet européen.

Le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a souligné que les impacts sur les droits de l'homme des programmes de consolidation budgétaire ont été les plus significatifs dans le domaine des droits sociaux. La Comité a clairement affirmé à cet égard que la crise économique ne devait pas conduire à réduire la 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

2015: from fiscal consolidation to expanding social protection: key to crisis recovery, inclusive development and social justice (International Labour Office, Geneva: ILO, 2014). As for the European Committee of Social Rights, it has recognised that it may be necessary to introduce measures to consolidate public finances in times of economic crisis so as to ensure the maintenance and sustainability of the existing social security system. However, the Committee has emphasized that any such measures should not undermine the core framework of a national social security system or deny individuals the opportunity to enjoy the protection it offers against serious social and economic risk. (E.C.S.R., *GENOP-DEI and ADEDY v Greece*, Complaint No. 66/2011 § 47). Furthermore, although it may be reasonable for the economic crisis to prompt changes in current legislation and practices in the areas of the rights to health, social protection and labour law so as to restrict certain items of public spending or relieve constraints on businesses, « these changes should not excessively destabilise the situation of those who enjoy the rights enshrined in the Charter » (*GENOP-DEI/ADEDY v Greece*, Complaint No. 65/2011 id., §17). Given the current European political and economic context, it is notable that the fact that restrictions to rights have resulted from governments' international obligations in terms of loan arrangements with EU institutions and the International Monetary Fund, the Committee does not remove them from the ambit of the Charter (E.C.S.R., *IKA-ETAM v Greece*, Complaint No. 76/2012, § 50).

A gap is thus emerging in terms of protection of social rights at the EU level in the crisis context, placing at risk European rule of law and the European social constitution. Furthermore, fiscal consolidation programmes have raised concerns from the point of view of their short- and long-term impact on democratic decision-making processes (Resolution 1884 (2012) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe). The crises have resulted in an erosion of social citizenship, posing a substantial threat to Europeans' sense of solidarity and loyalty to the European project.

The Council of Europe Commissioner for Human Rights has emphasised that some of the most drastic and lasting human rights consequences of fiscal consolidation have been in the domain of social rights. Reflecting this, the Committee has made clear that the economic crisis should not result in the reduction of the protection of the rights recognised by the Charter: « Hence, the governments are bound to take all necessary steps to ensure that the rights of the Charter are effectively guaranteed at a period of time when

le besoin de protection se fait le plus sentir » (C.E.D.S., Conclusions XIX-2 (2009), Introduction générale §15). La crise ne constitue ainsi pas seulement une menace aux droits sociaux en Europe – elle est également un appel à agir. La Charte peut servir de cadre pour une relance économique respectueuse des droits sociaux. Le modèle de « l'économie sociale de marché hautement compétitive » mentionné à l'article 3 du Traité sur l'Union européenne devrait à l'avenir intégrer cette exigence.

## 2. Assurer la cohérence de la protection des droits sociaux fondamentaux

La garantie des droits sociaux fondamentaux repose sur diverses sources issues de sphères juridiques distinctes – nationales (constitutions), européennes (Conseil de l'Europe, Union européenne) et internationales (Organisation des Nations Unies, Organisation internationale du Travail). Bien qu'elles reposent un fond normatif commun, ces différentes sources n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation préalable. Elles ne sont pas unies entre elles par des rapports hiérarchiques.

Il est capital que les États, leurs législateurs et leurs juges, lorsqu'ils sont confrontés à cette pluralité de sources de protection des droits sociaux fondamentaux, demeurent respectueux du principe dit « de la clause la plus favorable », qui en articule les éventuelles divergences. Ce principe est exprimé par l'article 53 de la Convention européenne des droits de l'Homme, l'article H de la Charte sociale européenne révisée, ou encore, l'article 53 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ces dispositions impliquent que la moindre protection accordée par tel ou tel instrument de protection des droits de l'Homme à un droit social déterminé ne peut jamais être, à elle seule, un motif valable de mettre entre parenthèse la protection plus exigeante accordée au même droit par un autre instrument (voy. par exemple, s'agissant de la liberté syndicale des membres des forces armées, Cour eur. D.H., arrêt *Matelly c. France* du 2 octobre 2014, § 74). La survenance d'obligations contradictoires dans le chef des États doit quant à elle continuer à être arbitrée, par ces États et les organes de surveillance auxquels ils sont soumis, à la lumière du principe de la relativité des traités. Comme l'affirme la Cour européenne des droits de l'Homme, « les Parties contractantes sont responsables au titre de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de tous les actes et omissions de leurs organes, qu'ils découlent du droit interne ou de la nécessité d'observer des obligations juridiques internationales » (Cour eur. D.H., arrêt *Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni* du 2 mars 2010, § 128). Cette même Cour estime encore qu'il serait contraire au but et à

beneficiaries need the protection most » (E.C.S.R., Conclusions XIX-2 (2009), General Introduction §15). The crisis is thus not just a threat to social rights, legality and social justice in Europe – it is also a call to action. The Charter can serve as the basic framework for an economic recovery that is social rights-compliant, and contributing to a recalibration of European rule of law. The model of the « highly competitive social market economy » referred to in article 3 of the Treaty on the European Union should in the future integrate this requirement.

## 2. Ensuring the consistency of the protection of social rights

The guarantee of fundamental social rights draws on diverse sources of law belonging to distinct legal spheres – national (constitutions), European (the Council of Europe and the European Union) and international (the United Nations and the International Labour Organization). Though they share a common normative inspiration, these sources have not undergone any prior harmonisation. They are not bound by hierarchical relationships.

It is vital that, in the face of this diversity of sources of law guaranteeing fundamental social rights, States, and their legislatures and judiciaries, continue to abide by the principle of the most favourable treatment. The principle is expressed, for instance, through Article 53 of the European Convention on Human Rights, Article H of the Revised European Social Charter, and Article 53 of the EU Charter of Fundamental Rights. These provisions stipulate that the fact that a given human rights instrument accords a lesser degree of protection to a specific social right must never, in itself, constitute a valid ground for setting aside the more demanding level of protection given to the same right by another instrument (see for instance, concerning the freedom of association of members of the armed forces, the *Matelly v. France* judgment delivered by the European Court of Human Rights on 2 October 2014, § 74). Any contradictory obligations incumbent on the States must continue to be weighed by the States themselves, and by the supervisory bodies scrutinising their action, in the light of the principle of the relativity of treaties. As recognised by the European Court of Human Rights, « a Contracting Party is responsible under Article 1 of the Convention for all acts and omissions of its organs regardless of whether the act or omission in question was a consequence of domestic law or of the necessity to comply with international legal obligations. Article 1 makes no distinction as to the type of rule or measure concerned and does not exclude any part of a Contracting Party's 'jurisdiction' from scrutiny under the Convention » (Eur. Ct. HR, *Al-Saadoon and Mufdhi*

l'objet de la Convention qu'un Etat contractant soit exonéré de toute responsabilité au regard de la Convention dans un domaine d'activité déterminé au motif qu'il lui incombe d'honorer des obligations découlant de son appartenance à une organisation internationale à laquelle il a transféré une partie de sa souveraineté (Cour eur. D.H., arrêt *Bosphorus Hava Yollari Turzim Ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlande* du 30 juin 2005, § 124). Le Comité européen des droits sociaux affirme quant à lui que « la circonstance que les dispositions nationales s'inspirent d'une directive de l'Union européenne ne les soustrait pas à l'empire de la Charte », et qu'il en va de même en présence de dispositions nationales fondées sur des décisions préjudicielles rendues par la Cour de Justice sur la base de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (C.E.D.S., *Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède*, réclamation n°85/2012, décision du 3 juillet 2013).

Les Etats doivent donc demeurer respectueux de l'autonomie normative de chacune des sphères juridiques auxquelles ils sont soumis : les engagements les plus forts en matière de droit sociaux ne peuvent être oubliés au profit d'engagements ultérieurs moins généreux, et ne peuvent *a fortiori* être totalement mis entre parenthèse pour honorer d'autres obligations – internationales ou européennes – qui leur seraient contraires. Il importe cependant que cette autonomie ne soit pas confondue avec un isolement total et une surdité complète vis-à-vis de ce qui se dit et se décide à l'extérieur de chacune de ces sphères. Les instruments de protection de droits sociaux ne peuvent être appliqués « dans le vide » par les juges – nationaux, européens et internationaux – qui en ont la garde. Ils gagnent tout au contraire à voir leur interprétation enrichie par les indications issues d'autres instruments ayant les mêmes objets ou préoccupations, ainsi que de l'interprétation de leurs organes de surveillance respectifs. La Cour européenne des droits de l'Homme prend ainsi en compte, pour concrétiser la garantie du droit de grève déduite de la Convention européenne des droits de l'Homme, les apports issus de la Charte sociale européenne et des conclusions du Comité européen des droits sociaux (Cour eur. D.H., arrêt *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni* du 8 avril 2014). Cette même Charte sociale européenne doit également servir de point de repère pour l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les principes généraux du droit qui, au sein de l'Union, protègent les droits fondamentaux. L'ouverture interprétative ainsi pratiquée n'a aucune raison d'être limitée aux frontières du Conseil de l'Europe, et il n'est plus rare de voir les instruments de l'OIT ou les traités des

*v. the United Kingdom* judgment of 2 March 2010, § 128). The Court has also held that it would be incompatible with the purpose and object of the Convention completely to absolve a Contracting State from its responsibility in a given field under the terms of the Convention on the ground that it is required to comply with obligations flowing from its membership of an international organisation to which it has transferred part of its sovereignty (Eur. Ct. HR, *Bosphorus Hava Yollari Turzim Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland* judgment of 30 June 2005, § 124). The European Committee of Social Rights takes the view that «the fact that national provisions are based on a European Union directive does not remove them from the ambit of the Charter » and that the same applies to national provisions based on preliminary rulings given by the Court of Justice of the European Union on the basis of Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union (E.C.S.R., *Swedish Trade Union Confederation (LO) and Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) v. Sweden*, Complaint No. 85/2012, decision of 3 July 2013).

States should therefore acknowledge the normative autonomy of each legal sphere dealing with the protection of fundamental social rights: the more far-reaching commitments in the area of social rights cannot be set aside in favour of later and less demanding undertakings, and they cannot be side-stepped in order to honor other commitments – international or European – that they would be in conflict with. Such autonomy should not be confused with total isolation, however, or with a complete disregard for what is said and decided elsewhere. Instruments for the protection of social rights cannot be applied "in a vacuum" by the courts – whether national, European or international –. Instead, such instruments gain from being interpreted more broadly in the light of the provisions of other instruments addressing the same objectives or concerns or of the interpretation adopted by their respective supervisory bodies. For example, in order to consolidate the guarantee of the right to strike as recognized by the European Convention on Human Rights, the European Court of Human Rights takes into account the contributions of the European Social Charter and of the conclusions of the European Committee of Social Rights (Eur. Ct. HR, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. United Kingdom* judgment of 8 April 2014). The European Social Charter should also serve as a reference point in the interpretation of the EU Charter of Fundamental Rights and of the general principles of law that the Court of Justice ensures respect for, and that include fundamental rights. Nor is there any reason why this opening up should be restricted to Council of Europe instruments and bodies, and it is no longer unusual for the competent courts to make reference to the ILO's instruments or to United Nations treaties devoted in

Nations Unies dédiés en tout ou partie à la garantie de droit sociaux être invoqués aux fins d'interprétation, par leurs juges attirés, des instruments européens. Ainsi, le Comité européen des droits sociaux interprète la Charte sociale européenne « en harmonie avec les autres règles du droit international dont elle fait partie », ce qui inclut par exemple la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, dans l'interprétation qu'en donne le Comité des droits de l'enfant (C.E.D.S., *Défense des Enfants International (DEI) c. Belgique*, réclamation n°69/2011, décision du 23 octobre 2012). Pourvu qu'elle soit méthodologiquement transparente et qu'elle n'aboutisse pas à un nivellement par le bas, pareille démarche interprétative peut être approuvée dès lors qu'elle s'inscrit dans l'esprit de l'article 31 § 3 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Celui-ci rappelle en effet que, dans l'interprétation des traités, il sera tenu compte, notamment, de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité, ainsi que de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.

La pluralité des instruments juridiques de protection des droits sociaux ne peut conduire au nivellement par le bas de la protection qu'ils accordent, mais tout au contraire à une élévation de celle-ci : dans la pratique des états, des législateurs et de leurs juges, les différentes garanties doivent se compléter, se renforcer mutuellement, et, dans une approche intégrée, l'interprétation de chacune d'entre elles gagne à s'enrichir de la prise en considération des autres et du consensus, existant ou en devenir, qu'elles dessinent.

### 3. Améliorer l'efficacité de la Charte sociale européenne

Améliorer l'efficacité de la Charte sociale implique d'abord d'œuvrer à l'application la plus uniforme possible de cet instrument dans tout l'espace régional du Conseil de l'Europe.

Cela passe d'abord par le fait que l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe soient liés par le même texte de garantie des droits sociaux. La Charte sociale européenne révisée constitue l'expression la plus actualisée des conceptions européennes en matière de droits sociaux. Sa ratification par l'ensemble des Etats est dès lors prioritaire. Un appel solennel et une incitation à ratifier, venant tant des organes du Conseil de l'Europe que de ceux de l'Union européenne, serait à cet égard d'une grande utilité. De plus, les Etats qui n'auraient pas accepté l'ensemble des dispositions de cet instrument devraient être incités à accepter progressivement les dispositions restantes, à commencer par celles qui

whole or in part to the protection of social rights so as to interpret the European instruments. For instance, the European Committee of Social Rights has concluded that the European Social Charter should be interpreted "in harmony with the other rules of international law to which it belongs", such as the United Nations Convention on the Rights of the Child, as interpreted by the Committee on the Rights of the Child (E.C.S.R., *Defence of Children International (DEI) v. Belgium*, Complaint No. 69/2011, Decision of 23 October 2012). Provided it is methodologically transparent and does not result in a lowering of standards, such an approach is consistent with the spirit of Article 31 § 3 of the Vienna Convention on the law of treaties, which provides that, when interpreting treaties, « there shall be taken into account, together with the context: a) any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions; b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation; c) any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties. »

The plurality of legal instruments protecting social rights may not be allowed to result in the lowering of the level of protection provided by any one of them. Quite to the contrary, it should lead to strengthen the guarantee of social rights: in the practice of legislators and courts, the different guarantees should complement each other, strengthen one another, following an integrated approach, and the interpretation of each should be enriched by taking the other sources into account and by contributing to the emerging consensus that they point at.

### 3. Enhancing the effectiveness of the European Social Charter

Enhancing the Social Charter's effectiveness firstly entails seeking to apply it as uniformly as possible throughout the regional space of the Council of Europe.

This means first and foremost that all the member States of the Council of Europe should be bound by the same social rights protection instrument. The Revised European Social Charter represents the most up-to-date expression of the European perception of social rights. Its ratification by all the States concerned should be seen as a priority. Furthermore, States that have not accepted the full range of provisions of this instrument should be encouraged gradually to accept the outstanding provisions, beginning with those that form the core of the Charter – that is, the articles on the right to work (Article 1), the right to organise (Article 5), the right to bargain collectively (Article 6), the right of children and

forment le noyau dur de la Charte, à savoir les articles relatifs au droit au travail (art. 1), au droit syndical (art. 5), au droit de négociation collective (art. 6), au droit des enfants et adolescents à la protection (art. 7), au droit à la sécurité sociale (art. 12), au droit à l'assistance sociale et médicale (art. 13), au droit de la famille à la protection (art. 16), au droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (art. 19), et au droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession (art. 20).

L'uniformité d'application de la Charte sociale européenne passe aussi par l'acceptation par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe des mécanismes de garantie des droits protégés, tant au plan européen qu'au plan national. La réalisation de cet objectif suppose la ratification générale du Protocole de 1995 instituant une procédure de réclamations collectives. Afin que cette ratification offre les meilleures chances pour une « mise en œuvre effective des droits sociaux » (Préambule du Protocole de 1995) et de promouvoir la participation citoyenne à ce processus, les Etats devraient être invités à l'assortir systématiquement d'une déclaration reconnaissant le droit de réclamation des ONG nationales (art. 2, § 1 du Protocole de 1995). Eu égard au caractère collectif desdites réclamations et au fait qu'elles peuvent être introduites de manière précoce, ceci permettrait en outre de diminuer sensiblement le nombre des saisines tant des juridictions nationales que de la Cour européenne des droits de l'homme.

Assurer l'application la plus étendue possible de la Charte sociale suppose par ailleurs de promouvoir le rôle primordial des institutions nationales, notamment juridictionnelles, en la matière, moyennant une meilleure formation/information des législateurs, des autorités administratives et des juges, grâce à un échange plus structuré des bonnes pratiques, ainsi qu'au moyen d'une traduction systématique des décisions du Comité européen des droits sociaux dans la ou les langues nationales de l'Etat partie concerné, afin de les rendre plus accessibles. Ceci serait conforme au principe de subsidiarité privilégiant la recherche de solutions au plan national, et serait à concevoir par analogie à ce que recommande le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'adoption de certaines mesures pratiques pour stabiliser et renforcer le dispositif européen de protection permettrait encore d'améliorer la mise en œuvre effective de la Charte sociale européenne.

Certaines dispositions du Protocole de Turin de 1991 restent inappliquées à ce jour, à défaut que ce protocole ait été ratifié par l'ensemble des Etats parties à la Charte sociale européenne de 1961. Il en

young persons to protection (Article 7), the right to social security (Article 12), the right to social and medical assistance (Article 13), the right of the family to protection (Article 16), the right of migrant workers and their families to protection and assistance (Article 19), and the right to equal opportunities and equal treatment in matters of employment and occupation (Article 20).

The uniform application of the Charter also entails that all member States of the Council of Europe accept the mechanisms put in place to safeguard the rights protected, whether at the European or at the national level. This requires the generalised ratification of the 1995 Protocol providing for a system of collective complaints. In order for this ratification to afford the best chance of improving « the effective enforcement of ... social rights » (Preamble to the 1995 Protocol), the States should be invited systematically to combine it with a declaration recognising the right of national non-governmental organisations to lodge complaints (Article 2§1 of the Protocol). As these are collective complaints that may be filed at an early stage, this would moreover allow to significantly reduce the number of cases filed both before domestic courts and before the European Court of Human Rights.

Ensuring the widest implementation possible of the European Social Charter also implies promoting the key role of national institutions, particularly the judicial authorities, through improved training and information targeting lawmakers, administrative authorities and judges, as well as through the pooling of good practices and the systematic translation of the decisions of the European Committee of Social Rights in the language(s) of the State party concerned, in order to ensure such decisions are accessible. This would be consistent with the principle of subsidiarity favoring the identification of solutions at the national level, and would be to be conceived of per analogy to what the Committee of Ministers of the Council of Europe recommends as regards the implementation of the European Convention on Human Rights.

The adoption of certain practical measures to stabilise and reinforce the European protection system could further enhance the Social Charter's effectiveness.

Certain provisions of the 1991 Turin Protocol have not been implemented, due to the failure of all States parties to the 1961 Social Charter to ratify the Protocol. This is the case in particular as regards the

va ainsi tout particulièrement de celle qui prévoit l'élection des membres du Comité européen des droits sociaux par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à l'instar des juges à la Cour européenne des droits de l'homme. Quant à la disposition qui fixe le rôle du Comité européen des droits sociaux, elle souffre encore, dans son application, des contestations récurrentes de certains Etats. Le système dans son ensemble gagnerait en lisibilité et en sécurité juridique à ce que les rôles de chacun des différents organes de la Charte soient fermement réaffirmés : au Comité européen des droits sociaux, l'appréciation juridique des situations nationales ; au Comité des ministres du Conseil de l'Europe, le suivi de l'application des décisions du Comité européen des droits sociaux ; et au Comité gouvernemental, la préparation des travaux du Comité des ministres.

Une déclaration formelle du Comité des ministres, mais aussi le développement d'une pratique consistant à rendre publiques immédiatement les décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives, contribueraient en outre à pareille clarification.

Conforter le dispositif européen de protection, c'est aussi lui donner les moyens matériels de son fonctionnement optimal : par l'augmentation du nombre de membres du Comité européen des droits sociaux, par l'accroissement du nombre de juristes l'assistant dans ses travaux, et par l'augmentation corrélative du budget dédié à la promotion et à la protection des droits sociaux.

Enfin, il serait conforme à l'indivisibilité de l'ensemble des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, de renforcer l'égalité de traitement entre la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte. La mise en œuvre d'une politique renouée de communication externe du Conseil de l'Europe, en ce compris les initiatives tendant à l'éducation aux droits de l'homme, en même temps que l'adoption de mesures de réorganisation interne appropriées, pourrait y contribuer. De même, pourrait y contribuer une politique d'exécution des décisions du Comité européen des droits sociaux alignée sur celle adoptée à l'égard des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

#### **4. Maximiser le potentiel des synergies entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne en matière de droits sociaux**

La protection des droits sociaux fondamentaux au sein du droit de l'Union européenne a progressé de manière notable depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen le 1er juillet 1987, qui a introduit pour la

provisions providing for the election of the members of the European Committee of Social Rights by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, as is provided for the judges of the European Court of Human Rights. With respect to the provision setting the role of the European Committee of Social Rights, it still suffers, in its implementation, from the recurring objections from some States. The clarity and legal certainty of the system as a whole would also be enhanced if the roles of the various Charter bodies were firmly reaffirmed: the European Committee of Social Rights dealing with the legal assessment of national situations; the Committee of Ministers of the Council of Europe monitoring the application of the decisions of the European Committee of Social Rights; and the Governmental Committee handling the preparation of the work done by the Committee of Ministers.

A formal declaration to that effect by the Committee of Ministers, as well as the immediate publication of decisions taken by the European Committee of Social Rights on collective complaints becoming standard practice, would contribute further to such a clarification of roles.

Reinforcing the European protection system also entails that it should, at last, be endowed with the resources it needs to function as effectively and efficiently as possible, which requires an increase in the number of members of the ECSR, an increase in the number of legal specialists assisting the committee in its work and a corresponding increase in the budget assigned to the promotion and protection of social rights.

Finally, it would be consistent with the indivisibility of the whole set of rights – civil, cultural, economic, political and social – to further the equality of treatment between the European Convention on Human Rights and the Charter. The Council of Europe's external communication policy, including initiatives in the field of human rights education, could contribute to this objective, in parallel with the implementation of appropriate internal reorganisation measures. Indeed, so would aligning the execution of the decisions of the European Committee of Social Rights on that of judgments adopted by the European Court of Human Rights would.

#### **4. Maximizing the potential synergies between the Council of Europe and the European Union in the area of social rights**

The protection of fundamental social rights in the EU legal order has made significant progress since the entry into force of the Single European Act on 1 July 1987, which introduced for the first time a reference

première fois une référence dans les traités européens à la Charte sociale européenne (voir à présent l'article 151 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). L'adoption de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs lors du Conseil européen de Strasbourg des 11 et 12 décembre 1989, ainsi que l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée en 2000 avant d'être intégrée dans les traités par le Traité de Lisbonne, ont encore renforcé à la fois le rôle de la Cour de justice dans la protection des droits sociaux, et le rôle du droit dérivé de l'Union européenne.

Des difficultés subsistent, cependant. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne demeure sélective dans son inclusion des droits sociaux fondamentaux. Elle ne mentionne 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, que reconnaît la Charte sociale européenne révisée. En outre, bien que plusieurs dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne soient directement inspirées de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, ces dispositions n'ont pas à être lues en fonction de l'interprétation qu'en donne le Comité européen des droits sociaux: le contraste avec le statut que reçoit la Convention européenne des droits de l'Homme est frappant (art. 52 § 3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

Les engagements des Etats membres de l'Union européenne dans le système de la Charte sociale européenne demeurent en outre variables: tous les Etats membres n'ont pas ratifié la Charte sociale européenne révisée, et ils n'ont pas accepté les mêmes dispositions de la Charte sociale européenne. Confrontée à cette situation, la Cour de justice de l'Union européenne hésite à reconnaître la Charte sociale européenne comme source d'inspiration pour le développement des droits fondamentaux parmi les principes généraux de droit dont elle assure le respect conformément au mandat de l'article 6 § 3 du Traité sur l'Union européenne.

Il résulte de cette situation un cercle vicieux: parce que la Charte sociale européenne ne fait pas l'objet d'une réception matérielle dans le droit de l'Union européenne, à l'instar de la Convention européenne des droits de l'Homme, le Comité européen des droits sociaux estime qu'il est prématuré de présumer la compatibilité avec les exigences de la Charte sociale européenne des mesures prises par les Etats membres de l'UE afin de se conformer aux obligations qui découlent du droit de l'UE, sous le contrôle de la Cour de justice (Comité européen des droits sociaux, *Confédération générale du travail (CGT) c. France*, réclamation n° 55/2009, décision sur le bien-fondé du

to the European Social Charter in the European treaties (see, now, Art. 151 of the Treaty on the Functioning of the European Union). The adoption of the Community Charter on Fundamental Social Rights of Workers at the European Council meeting in Strasbourg on 11 and 12 December 1989, as well as the adoption of the EU Charter on Fundamental Rights, proclaimed in 2000 before being integrated in the EU treaties with the Treaty of Lisbon, further strengthened both the role of the Court of Justice of the European Union in the protection of social rights, and the role of EU secondary legislation.

Some difficulties remain, however. The EU Charter of Fundamental Rights remains selective in its inclusion of fundamental social rights. It does not mention, for instance, the right to work, the right to fair remuneration, the right to be protected from poverty and social exclusion, or the right to housing, which are recognized by the Revised European Social Charter. Moreover, although a number of provisions of the EU Charter of Fundamental Rights are directly inspired by the Social Charter of the Council of Europe, such provisions are not to be read in accordance with their interpretation by the European Committee of Social Rights: this stands in striking contrast with the status of the European Convention on Human Rights (art. 52 § 3 of the EU Charter of Fundamental Rights).

The commitments of the EU Member States in the system of the European Social Charter remain highly variable, moreover: some EU Member States have not acceded to the Revised European Social Charter, and they have not all accepted the same provisions of the European Social Charter. Faced with this situation, the Court of Justice of the EU hesitates to fully acknowledge the European Social Charter as a source of inspiration for the development of fundamental rights among the general principles of law it ensures respect for, in accordance with the mandate of Article 6 § 3 of the Treaty on the European Union.

This situation leads to a vicious cycle: because the European Social Charter has not been materially incorporated in the EU legal order in the way that the European Convention on Human Rights has been, the European Committee of Social Rights considers that it is premature to establish a presumption of compatibility with the requirements of the European Social Charter of the measures adopted by the EU Member States in order to discharge their obligations under EU law, under the control of the Court of Justice (E.C.S.R., *Confédération générale du travail (CGT) v. France*, Complaint n° 55/2009, Decision on the merits of 23 June 2010, paras. 33-42). This creates

23 juin 2010, paras. 33-42). Ceci crée un risque de conflit entre les deux ensembles de normes (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). C'est pourquoi, dans son rapport sur la *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe*, présenté à la 124<sup>e</sup> réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe tenue à Vienne les 5 et 6 mai 2014, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a considéré qu'il est urgent de trouver des façons pragmatiques de résoudre les contradictions entre la Charte sociale européenne et les normes de l'Union européenne.

Cet appel doit être entendu. Afin de dépasser la situation actuelle, plusieurs mesures pourraient être prises:

(i) La Commission européenne pourrait recommander à l'ensemble des Etats membres de l'UE de ratifier la Charte sociale européenne révisée et d'accepter un ensemble de dispositions de cet instrument, en fonction de leur pertinence pour les domaines de compétence de l'Union européenne. Ceci serait de nature à favoriser l'uniformité d'application du droit de l'Union européenne.

(ii) De même, conformément au Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, la Commission pourrait veiller à tenir compte systématiquement de la Charte sociale européenne dans l'élaboration des textes de droit dérivé de l'Union européenne qui concernent des domaines couverts par la Charte (voir notamment les paragraphes 17 et 19 du Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne). Cet engagement pourrait s'étendre à la préparation des protocoles d'accord conclus avec les Etats membres bénéficiant du Mécanisme européen de stabilité, afin d'assurer que les réformes prises afin d'assurer les équilibres macroéconomiques ne conduiront en aucun cas à apporter des restrictions aux droits de la Charte sociale européenne: pareilles restrictions, en effet, ne seraient pas justifiées au regard de la Charte (Comité européen des droits sociaux, Introduction générale aux Conclusions XIX-2 de 2009 sur les répercussions de la crise économique sur les droits sociaux). L'inclusion d'une référence à la Charte sociale européenne au sein des études d'impact préparées sous la responsabilité de la Commission européenne constituerait en même temps une application de la « clause sociale horizontale » de l'article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose que « L'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre

a risk of conflict between the two sets of norms (E.C.S.R., *Confédération générale du travail de Suède (LO) and Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) v. Sweden*, Complaint n° 85/2012, Decision on the admissibility and on the merits of 3 July 2013). This is why, in his report on *The Situation of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe*, presented at the 124<sup>th</sup> meeting of the Committee of Ministers of the Council of Europe, held in Vienna on 5 and 6 May 2014, the Secretary General of the Council of Europe considered that there is an urgent need to find practical ways to resolve the contradictions between the European Social Charter and the norms of the European Union.

This call must be heeded. In order to move beyond the current deadlock, a number of measures could be taken:

(i) The European Commission could recommend to the EU Member States that they ratify the Revised European Social Charter and that they accept a number of provisions of this instrument, due to their specific relevance to the areas of competence of the European Union. This would favour the uniformity of application of EU law.

(ii) Consistent with the Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union, the Commission could seek to systematically take into account the European Social Charter in the design of EU legislation in the domains covered by the Charter (see in particular paragraphs 17 and 19 of the Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union). This commitment could extend to the preparation of Memoranda of Understanding concluded with the EU Member States benefiting from the support of the European Stability Mechanism, in order to ensure that the reforms adopted in order to safeguard macroeconomic balances do not lead to restrictions upon the rights of the European Social Charter. Such restrictions, indeed, would not be in conformity with the requirements of the Charter (European Committee of Social Rights), General Introduction to Conclusions XIX-2 of 2009 on the impacts of the economic crisis on social rights). The inclusion of a reference to the European Social Charter in impact studies prepared under the responsibility of the European Commission would at the same time constitute an application of the « horizontal social clause » of Article 9 of the Treaty on the Functioning of the European Union, which provides that « In defining and implementing its policies and activities, the Union shall take into account requirements linked to the promotion of a high level of employment, the guarantee of adequate

l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ».

(iii) Enfin, à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'entrée en vigueur de la Charte sociale européenne, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne pourraient créer un groupe de travail commun identifiant les questions juridiques et techniques soulevées par l'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne révisée. Aussi bien le Parlement européen que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se sont déclarés favorables à pareille adhésion (Résolution du Parlement européen du 27 février 2014 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2012) (2013/2078(INI)), para. op. 8; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution du 8 décembre 2014 sur la mise en oeuvre du Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (rapp. K. Lundgren), para. 7), et c'est notamment l'absence de toute initiative en ce sens qui a conduit le Comité européen des droits sociaux à considérer qu'aucune présomption de conformité avec les exigences de la Charte sociale européenne ne pouvait s'attacher aux obligations découlant du droit de l'Union européenne (C.E.D.S., *Confédération générale du travail (CGT) c. France*, réclamation n° 55/2009, décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010, para. 36).

social protection, the fight against social exclusion, and a high level of education, training and protection of human health ».

(iii) Finally, on the occasion of the fiftieth anniversary of the entry into force of the European Social Charter, the Council of Europe and the European Union could establish a joint working group identifying the legal and technical issues raised by the accession of the European Union to the Revised European Social Charter. This is supported by both the European Parliament and the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (Resolution of the European Parliament of 27 February 2014 on the situation of fundamental rights in the European Union (2012) (2013/2078(INI)), op. para. 8; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution of 8 December 2014 on the implementation of the Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union (rapp. K. Lundgren), para. 7), and it is in particular the absence of any initiative in this direction that has led the European Committee of Social Rights to consider that no presumption of the compatibility with the requirements of the European Social Charter could attach to the obligations imposed under EU law (E.C.S.R., *Confédération générale du travail (CGT) v. France*, Complaint n° 55/2009, Decision on the merits of 23 June 2010, para. 36).

Coord.: J.-F., AKANDJI-KOMBÉ (Paris)

B. ACIMUZ (Istanbul), N. BOCCADORO (Paris), N. BERNARD (Bruxelles), O. DE SCHUTTER (Louvain), C. DELIYANNI-DIMITRAKOU (Thessaloniki), C.-S. DIMITROULIAS (Strasbourg), K. DOGAN YENISEY (Istanbul), P. DORSSEMONT (Louvain), M. ENGIN (Istanbul), G. GUIGLIA (Verona), P. KENNA (Galway), J. KENNER (Nottingham), C. KOLLONAY-LEHOCZKY (Budapest), A.-M. KONSTA (Thessaloniki), S. LAULOM (Lyon), M. LE FRIANT (Avignon), K. LÖRCHER (Bruxelles), C. LOUGARRE (Southampton), J.-B. MARIE (Strasbourg), A. NOLAN (Nottingham), F. PROIETTI (Roma), A.T. RIBEIRO (Porto), N. RODEAN (Verona), A. RURKA (Paris), J. SARMENTO BARRA (Paris), D. SINOÛ (la Rochelle/Paris), S. VANDROOGHENBROECK (Bruxelles), I. VAN HIEL (Ghent), P. VIELLE (Louvain), Ö. YÜCEL DERICILER (Istanbul).

\*\*\*\*\*



**For more information, please contact**

**Manuel Paolillo**  
Coordination of the Belgian Presidency of the Council of Europe – Social Affairs  
Federal Public Service Social Security - DG Strategy and Research  
Section "Multilateral relations"

+32 (0)2 528 64 08  
manuel.paolillo@minsoc.fed.be

**Responsible editor**

**Tom Auwers**  
Federal Public Service Social Security

---

**Pour plus d'informations, merci de contacter**

**Manuel Paolillo**  
Coordination de la Présidence belge du Conseil de l'Europe – Affaires sociales  
Service public fédéral Sécurité sociale - DG Appui stratégique  
Section "Relations multilatérales"

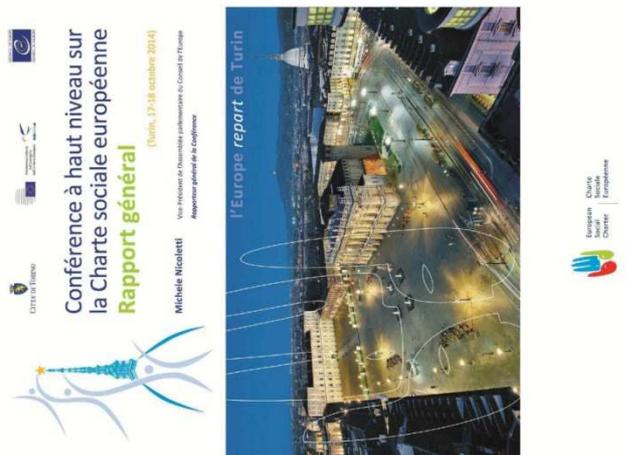
+32 (0)2 528 64 08  
manuel.paolillo@minsoc.fed.be

**Editeur responsable**

**Tom Auwers**  
Service public fédéral Sécurité sociale - DG Appui stratégique

D/2015/10.770.17

2. **Rapport général sur la Conférence à haut niveau de Turin sur la Charte sociale européenne les 17 et 18 octobre 2014, préparé par Michele Nicoletti, Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et Rapporteur général de la Conférence (sans annexes)**



Conférence à haut-niveau sur la Charte sociale européenne  
Turin, 17-18 octobre 2014  
**Rapport général**  
Michele Nicoletti  
Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe  
Rapporteur général de la Conférence

## Résumé

La Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne qui s'est déroulée à Turin les 17 et 18 octobre 2014 a été organisée par le Conseil de l'Europe en coopération avec les autorités italiennes, dans le cadre de la Présidence italienne de l'Union européenne.

La décision de tenir une Conférence à haut niveau consacrée à la Charte a été motivée par la conviction que ce traité fondamental du Conseil de l'Europe devait faire face à un certain nombre de défis majeurs qui affectent l'efficacité de sa mise en œuvre et qui appellent des décisions de la part des Etats parties, des instances politiques du Conseil de l'Europe et, dans une certaine mesure, de l'Union européenne.

A l'heure où la conviction politique se renforce par rapport à l'idée que le respect des droits sociaux fondamentaux est le meilleur moyen d'amener les citoyens à participer davantage aux processus démocratiques, d'accroître leur confiance dans la construction européenne et de combattre le fondamentalisme et la radicalisation en encourageant l'inclusion et la cohésion sociale, la Conférence a placé la Charte au cœur de la scène politique européenne. Cette initiative était nécessaire pour renforcer le système normatif de la Charte et lui permettre, *in fine*, d'exprimer tout son potentiel, parallèlement à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, au nom des principes de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits fondamentaux.

La Conférence proprement dite a réuni quelque 350 personnes ; 37 pays européens y avaient envoyé une délégation et 15 d'entre eux étaient représentés par des Ministres et Secréétaires d'Etat. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne avaient mandaté des représentants de haut rang (voir le programme de la Conférence sur le site [www.coe.int/turinprocess](http://www.coe.int/turinprocess)).

Les participants ont décidé de confronter leurs points de vue sur trois grands défis, à savoir les droits sociaux et les crises économiques, la synergie entre le droit de l'Union européenne et la Charte, et la portée et l'efficacité de la procédure de réclamations collectives.

La Conférence a reconnu que la crise qu'a connue l'Europe ces dernières années avait mis en évidence les lacunes de l'arsenal juridique des Etats en matière de protection des droits fondamentaux. Elle a montré, s'il en était besoin, la portée fondamentale des droits sociaux. Pour la société européenne, elle a été l'occasion de comprendre combien il était important de donner effet à ces droits. La Charte a été ici perçue comme un système de garanties vivant et intégré, dont la mise en œuvre au plan national peut contribuer à soulager les tensions économiques et sociales, favoriser le consensus politique et, le cas échéant, faciliter l'adoption des réformes qui s'avèreraient nécessaires.

S'agissant de l'évolution de la relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte, les participants se sont accordés à dire qu'il était urgent de développer les synergies existantes et de trouver des solutions efficaces pour régler les conflits émergents. Il faut veiller à ce que les droits fondamentaux consacrés par la Charte soient pleinement respectés dans les décisions ou textes de loi des Etats parties qui résultent directement ou indirectement de l'évolution du droit de l'Union. Il a été suggéré à cet effet de resserrer la coopération entre les instances compétentes du Conseil de l'Europe et de

l'Union européenne afin de favoriser l'harmonisation des deux cadres normatifs et d'accroître ainsi la capacité des Etats à s'acquitter de leurs obligations internationales. Une proposition consistant à élaborer un document qui recenserait les obstacles juridiques et techniques à l'adhésion de l'Union européenne à la Charte a également été examinée lors de la Conférence.

Sur la question de l'amélioration du mécanisme de contrôle de la Charte reposant sur les réclamations collectives, les participants ont estimé que cette procédure, qui autorise les partenaires sociaux et la société civile à prendre part au contrôle de l'application de la Charte, était une forme de *monitoring* plus ouverte et plus démocratique que le mécanisme fondé sur les rapports nationaux. Il a été de surcroît clairement indiqué que l'acceptation de la procédure de réclamations collectives par un plus grand nombre d'Etats (ils ne sont que 15, à ce jour, à avoir ratifié le Protocole correspondant) permettrait de diminuer le nombre d'affaires pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme. Un parallèle positif a été tracé entre la procédure de réclamations collectives et le système des « arrêts pilotes » de la Cour. Une acceptation plus large de la procédure aurait en outre l'avantage d'alléger la charge de travail des services administratifs nationaux chargés d'établir les rapports en leur donnant la possibilité de se concentrer sur un certain nombre de points précis.

Deux autres grandes questions ont été abordées lors de la Conférence. La première a porté sur la nécessité de consolider le statut et la position du Comité européen des Droits sociaux afin de contribuer à combler les lacunes qui existent au sein du Conseil de l'Europe pour ce qui concerne les mécanismes de suivi des droits fondamentaux, qu'ils soient civils, politiques, sociaux ou économiques. Cette consolidation permettrait en outre de représenter comme il se doit la diversité des approches et des modèles sociaux qui existent en Europe.

La seconde question a tourné autour de la nécessité pour le Conseil de l'Europe de se doter d'une politique de communication qui puisse envoyer un message clair quant à la nature juridique de la Charte et à la portée des décisions du Comité européen des Droits sociaux. Cette communication doit être régulière, systématique et, par-dessus tout, à la mesure de l'importance des droits garantis par la Charte. Le fait d'introduire dans les politiques de communication de l'Organisation un parallélisme plus marqué entre la Charte et la Convention contribuerait par ailleurs à valoriser le rôle du Conseil de l'Europe en tant que garant de tous les droits fondamentaux sur notre continent.

Sur un plan plus général, la Conférence s'est dite consciente que l'époque actuelle se caractérisait par une perte de confiance dans le projet européen, ce qui se traduit par un repli nationaliste et pousse certains à croire que les valeurs et les droits seraient mieux respectés s'ils étaient au niveau national plutôt qu'à l'échelon européen. Cette tendance est encore plus marquée dans le domaine social, tant il est admis par beaucoup d'acteurs que le social n'est qu'une variable d'ajustement de l'économie. La conclusion qui en a été tirée est que les droits sociaux sont doublement fragilisés, d'une part à cause du déséquilibre juridique et institutionnel entre les mécanismes chargés de vérifier le respect des droits fondamentaux en Europe et, d'autre part, par l'effet de la crise qui conduit à des restrictions des droits ou au démantèlement des politiques qui les sous-tendent.

Compte tenu de ce qui précède, les Etats et les institutions européennes ont été invités à engager un processus politique qui encourage à accepter plus largement le système normatif de la Charte et à mieux en appliquer les dispositions. Ce processus serait un pas déterminant pour la relance de la construction européenne car, comme d'aucuns l'ont indiqué de manière emblématique à l'occasion de la Conférence, il est essentiel que l'Europe prenne appui sur les valeurs fondamentales autour desquelles elle a vocation à rassembler les Etats et leurs citoyens – et tout spécialement sur les valeurs de la Charte, cette « Constitution sociale de l'Europe ». C'est sur cette base que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a lancé, à cette Conférence, le « Processus de Turin » pour la Charte sociale européenne.

Le rapport général de la Conférence entend être le moteur du « Processus de Turin ». Ce dernier est alimenté par un « Plan d'action », qui figure également dans le rapport et qui reprend les idées et propositions avancées lors de la Conférence. Celles-ci sont présentées dans le plan d'action sous la forme d'une liste de mesures prioritaires rangées en fonction de leurs objectifs, des acteurs qui en ont la responsabilité et des délais nécessaires à leur mise en œuvre.

## Sommaire

### I. Introduction

1. *La nécessité d'une Conférence*
2. *Fixer les objectifs*
3. *Le début d'un processus*

### II. La Charte sociale européenne en mouvement

1. *L'évolution des droits sociaux et économiques fondamentaux au sein du Conseil de l'Europe*
2. *La Charte sociale européenne aujourd'hui*
3. *Les défis à venir*
  - i. Les droits sociaux pour surmonter la crise
  - ii. Un engagement renforcé pour la procédure de réclamations collectives
  - iii. Vers une plus grande synergie entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne

### III. L'apport de la Conférence

1. *Contributions et propositions*
  - i. Séance d'ouverture
  - ii. Thème I - Le rôle de la Charte sociale européenne dans l'affirmation des droits sociaux en période de crise et en phase de sortie de crise
    - a. Séance ministérielle
    - b. Panel - Les mesures d'austérité en période de crise
    - c. Panel - La contribution de la procédure de réclamations collectives
  - iii. Thème II - La mise en œuvre des droits sociaux en Europe
    - a. Séance ministérielle
    - b. Les synergies entre droit de l'Union européenne et Charte sociale européenne
    - iv. Séance de clôture
2. *Conclusions du Rapporteur général*

### IV. Un plan d'action pour le « Processus de Turin »

### V. Annexes

1. *Documents relatifs à la Conférence*
2. *Discours et déclarations prononcés durant la Conférence*
3. *Documents adoptés / publiés par différents organismes en vue / à l'occasion de la Conférence*
4. *Documents récents publiés par des institutions du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne concernant la Charte sociale européenne et / ou les droits sociaux*

Le Rapport général de la Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne est publié sur le site web du Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int/turinprocess>. L'enregistrement audiovisuel complet de la Conférence est disponible sur ce site.

et les droits sociaux). Un grand nombre de représentants de la société civile et des médias a également suivi les débats de la Conférence, soit dans le foyer du Teatro Regio, soit par la retransmission qui a en été assurée en direct par *streaming*. On trouvera à l'annexe 1c la liste complète des participants.

#### 1. La nécessité d'une Conférence

6. L'idée de tenir une Conférence à haut niveau consacrée à la Charte sociale européenne (ci-après, « la Charte ») est née d'un constat, à savoir que la mise en œuvre de ce traité fondamental du Conseil de l'Europe se trouve aujourd'hui confrontée à une série de défis qui exigent de la part des Etats qui y sont parties et des organes politiques du Conseil de l'Europe, ainsi que, dans une certaine mesure, de la part de l'Union européenne, l'adoption de décisions de nature politique. La Conférence entendait ainsi replacer la Charte au cœur de la scène politique européenne en lui permettant d'exprimer tout son potentiel, parallèlement à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, pour marquer l'indivisibilité et l'interdépendance des droits fondamentaux.

7. Sur le plan institutionnel, la Conférence a constitué le point d'orgue d'un processus marqué par l'adoption de divers textes qui ont mis en lumière le caractère central et contemporain de la Charte, et qui ont aussi fait ressortir la nécessité d'une relance de cet instrument. Des différentes étapes de ce processus qui est allé *crescendo*, on retiendra notamment:

- a. la Déclaration adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à l'occasion de la commémoration du 50<sup>ème</sup> anniversaire de la Charte (2011);
- b. la Résolution 1792 et la Recommandation 1958 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relatives au suivi des engagements pris par les Etats membres concernant les droits sociaux (2011);
- c. la Déclaration commune du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et de la Conférence des OING intitulée « Agir ensemble pour éradiquer la grande pauvreté en Europe » (2012);
- d. diverses décisions rendues par le Comité européen des droits sociaux dans le cadre de la procédure de réclamations collectives concernant le respect des droits sociaux en temps de crise économique et les liens entre le droit de l'Union européenne et la Charte (2012 et 2013).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Confédération Générale du Travail (CGT) c. France, réclamation n° 55/2008, décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010; Confédération Française de l'Encadrement «CFE-CGC» c. France, réclamation n° 56/2008, décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010; Federation of Employed Pensioners of Greece (IKA – ETAM) c. Grèce, réclamation n° 76/2012, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012; Panhellenic Federation of Public Service Pensioners c. Grèce, réclamation n° 77/2012, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012; Pensioners' Union of the Athens-Prisbeus Electric Railways (I.S.A.P.) c. Grèce, réclamation n° 78/2012, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012; Panhelnic Federation of Public Employees (FOS-DEI) c. Grèce, réclamation n° 79/2012, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012; Pensioners' Union of the Agricultural Bank of Greece (AIE) c. Grèce, réclamation n° 80/2012, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012.

## I. Introduction

1. Faisant suite à l'initiative lancée par la Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe, Gabriela Battaini-Dragoni, le Président du Comité européen des droits sociaux, Luis Jimena Quesada a, lors de l'échange de vues qu'il a eu avec le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 11 septembre 2013 (1177ème réunion des Délégués des Ministres) proposé d'organiser une Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne.

2. En réponse à cette proposition, le Gouvernement italien s'est dit prêt à accueillir la Conférence dans la ville où, le 18 octobre 1961, la Charte sociale européenne (« la Charte ») avait été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Pour marquer cet anniversaire, il a donc été décidé d'organiser la Conférence à Turin, au Teatro Regio, les 17 et 18 octobre 2014, dans le cadre de la présidence italienne de l'Union européenne, en collaboration avec les autorités municipales.

3. La Conférence a réuni 350 personnes, dont un certain nombre de représentants de 37 Etats membres du Conseil de l'Europe. Parmi ces représentants figuraient, outre le Ministre italien du Travail et des Politiques sociales, quatorze personnalités politiques, notamment les Ministres, Vice-ministres et Secrétaires d'Etat des pays suivants : Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie et Turquie. En ce qui concerne l'Italie, la Présidente de la Chambre des Députés a également pris la parole.

4. En plus des délégations nationales, ont contribué aux débats, au nom du Conseil de l'Europe, le Ministre occupant la présidence du Comité des Ministres, la Présidente de l'Assemblée parlementaire, le Vice-Président de la Cour européenne des droits de l'homme, le Président de la Conférence des OINGs, le Secrétaire Général, la Secrétaire Générale adjointe, ainsi que le Rapporteur général et le membre italien du Comité européen des droits sociaux. S'agissant de l'Union européenne, outre le Commissaire européen en charge de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, sont également intervenus le premier Vice-Président du Parlement européen, un Avocat général de la Cour de Justice et le Président du Groupe III du Comité économique et social européen. L'ouverture et la clôture de la Conférence ont été assurées par le maire de Turin.

5. Diverses tables rondes ont donné la parole aux experts. D'autres instances du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne ont également été représentées à cette manifestation, à savoir la Banque de développement et la Commission de Venise pour le premier, et l'Intergroupe « Pauvreté extrême et droits de l'homme » du Parlement européen et l'Agence des droits fondamentaux pour la seconde. Y ont, par ailleurs, participé des membres d'organisations internationales gouvernementales (Organisation internationale du Travail) et non gouvernementales (Confédération européenne des syndicats, Organisation internationale des employeurs), de même que des personnalités issues des milieux universitaires (Réseau académique sur la Charte sociale européenne

- e. quelques réflexions thématiques de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptées dans le cadre de ses rapports d'activité annuels (2012 et 2013).<sup>2</sup>
8. Plus récemment, c'est le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe lui-même qui s'est fait le porte-parole du caractère central et actuel de la Charte en inscrivant avec force la question du respect des droits sociaux et du renforcement de la Charte au cœur de son second mandat (2014). Tous les textes précités sont reproduits à l'annexe 4 au présent rapport.
9. Il apparaît, à la lumière des textes susmentionnés, que cette Conférence a constitué une étape déterminante pour le lancement d'un processus politique appelé à déboucher sur des initiatives et réformes qui, tant sur le plan national qu'au niveau européen, soient à la hauteur des enjeux que représente la mise en œuvre de la Charte, eu égard au caractère fondamental des droits que garantit cette dernière.
10. D'un point de vue pratique, la Conférence a été l'occasion de sensibiliser davantage la classe politique et l'opinion publique au malaise social diffus que l'on observe aujourd'hui et à la souffrance liée à la crise économique. S'il est vrai que la première bataille à mener dans la lutte pour les droits de l'homme est la bataille contre l'indifférence, l'un des premiers défis qu'il nous faut relever est celui qui consiste à rendre les représentants des institutions toujours plus attentifs aux besoins et attentes des citoyens. C'est cette sensibilisation qui a inspiré, dans la période qui a suivi la deuxième Guerre mondiale, les grandes déclarations des droits – une inspiration qu'il nous faut à présent raviver, non seulement pour protéger au mieux les citoyens mais aussi pour permettre aux institutions démocratiques de retrouver force et crédibilité.
11. La Conférence a ainsi cherché à focaliser l'attention des institutions sur l'écoute des citoyens. Au cours de ces deux journées de débat, on a vu surgir à plusieurs reprises dans cet espace de réflexion les thèmes de la pauvreté, du chômage, du manque de logements, de l'offre insuffisante de soins de santé ou encore des difficultés d'accès à l'éducation. Les participants ont aussi pu prendre la mesure physiquement, au détour des cortèges et manifestations qui se sont déroulés à proximité du Teatro Regio, des protestations des travailleurs et du mal-être d'un grand nombre de personnes.
12. Vue sous cet angle, la Conférence a bien montré que la « question sociale » et la « question démocratique » étaient étroitement liées ; elle a fait ressortir que la construction de l'Europe, indépendamment de la teneur des politiques sociales et
- économiques mises en œuvre, doit toujours et en toute hypothèse se préoccuper de la réalisation des droits associés à ces besoins de façon à éviter que des mouvements antisociaux, antipolitiques, anti-européens, racistes ou simplement fondés sur l'exploitation politique de l'égoïsme social ne fassent vaciller les piliers de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux, valeurs que le Conseil de l'Europe n'a cessé de défendre et de promouvoir. Un système démocratique ne peut se définir comme tel s'il ne produit pas un modèle de société capable, par une affectation judicieuse des ressources disponibles, de prendre en charge les besoins essentiels des individus, dans le respect de leur dignité.
13. La Conférence est donc partie du principe que les trois piliers du Conseil de l'Europe, de même que les valeurs qu'ils impliquent et sous-entendent, doivent toujours être protégées conjointement. Ainsi qu'il a été dit, aucune de ces trois dimensions ne peut être garantie si les deux autres ne sont pas réalisées dans le même temps et de la même manière. En d'autres termes, on ne peut parler de démocratie en l'absence de liberté d'expression, de réunion et de circulation, mais aussi dès lors que le droit au logement et à l'éducation ne sont pas garantis à tous ; de même, on ne peut parler de démocratie en l'absence de règles qui limitent l'exercice du pouvoir et qui disposent que la responsabilité politique doit toujours être assortie d'une responsabilité juridique. Dans cette même optique, les participants ont été nombreux à dire qu'il n'était pas possible de garantir les droits de l'homme, y compris les droits sociaux et économiques, sans état de droit et, plus précisément, sans instruments efficaces de protection juridique, auxquels quiconque s'estime victime d'une violation de ces droits doit avoir accès.
2. *Fixer les objectifs*
14. Sur la base du programme de la Conférence (voir annexe 1b), les participants ont échangé leurs points de vue sur trois grandes problématiques.
15. La première de ces problématiques, qui faisait l'objet du Thème I de la Conférence débattu le 17 octobre, concerne l'affirmation des droits consacrés par la Charte après les profondes mutations socio-économiques qui, depuis 2008, ont eu des incidences, parfois dramatiques, sur la satisfaction des besoins quotidiens des citoyens et sur la réalisation de leurs droits fondamentaux. S'appuyant sur le principe selon lequel, dans une démocratie avancée, veiller à la pleine réalisation de ces droits n'est l'apanage ni de la droite ni de gauche mais représente un devoir constitutionnel de l'Etat de droit, la Conférence a donné aux participants la possibilité de voir en quoi l'affirmation desdits droits pouvait contribuer à atténuer ou neutraliser les effets pervers de la crise, en approfondissant la question de l'équilibre entre les exigences de relance économique et de justice sociale. Dans ce contexte, la Charte a été perçue comme un système de garanties dont l'application peut aider à apaiser les tensions, à favoriser le consensus politique et, ce faisant, à faciliter éventuellement l'adoption de réformes. La Charte apparaît donc comme un instrument au service d'un développement économique socialement durable.

16. La deuxième problématique soulevée par la Conférence et examinée elle aussi dans le cadre du Thème I, concerne la possibilité de donner un retentissement plus important au système de protection des droits sociaux énoncés dans la Charte qui repose sur la procédure de réclamations collectives. Cet objectif part de l'idée que la procédure susmentionnée, qui autorise les acteurs sociaux et la société civile à prendre part au contrôle de l'application de la Charte, représente une forme de *monitoring* plus transparente, plus ouverte et plus démocratique que le mécanisme fondé sur les rapports nationaux. Dans ce contexte, la Conférence a permis d'examiner dans quelle mesure l'acceptation par un plus grand nombre d'Etats européens de la procédure de réclamations collectives pourrait contribuer, d'une part, à faire baisser le nombre d'affaires pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, « la Cour »), chargée de contrôler l'application de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après, « la Convention »), et, d'autre part, à alléger la charge de travail des administrations nationales qui concourent au mécanisme de contrôle de la Charte fondé sur les rapports précités.
17. La troisième problématique, traitée dans le cadre du Thème II de la Conférence débattu le 18 octobre, porte sur le lien entre le droit de l'Union européenne et la Charte. La Conférence est partie de l'idée qu'il faut s'assurer que les droits fondamentaux garantis par la Charte soient pleinement respectés dans les décisions des Etats Parties qui résultent directement ou indirectement de l'évolution du droit de l'Union européenne. La récente réclamation collective dont a été saisi le Comité européen des droits sociaux (ci-après, « le Comité ») par un certains syndicats suédois à l'encontre de la Suède à propos du droit de négociation collective des travailleurs détachés dans un autre Etat de l'Union européenne (Voir note de bas de page n°7), illustre bien cette situation, qui ne concerne pas seulement la Suède mais tous les Etats membres de l'Union (ci-après, « l'UE »). La Conférence a mis cette problématique en lumière en soulignant l'urgence qu'il y avait à trouver des solutions efficaces afin de régler les conflits qui pourraient exister ou qui risqueraient d'émerger entre les deux systèmes normatifs, et ce dans l'intérêt des Etats et des citoyens. Les participants ont pu s'en remettre, pour traiter du débat de fond, au document de travail élaboré par le Comité en vue de la Conférence (voir paragraphe 17 et annexe 3g).
18. La Conférence a mis en avant deux autres défis que va devoir relever le Conseil de l'Europe pour atteindre les objectifs liés aux problématiques évoquées plus haut. Il s'agit tout d'abord du renforcement institutionnel de l'organe chargé de vérifier l'application de la Charte.<sup>3</sup> Les débats de la Conférence ont montré qu'il était urgent de consolider l'indépendance et l'autorité du Comité. Dans un document relatif au rôle et au statut du Comité que ce dernier a lui-même établi à l'occasion de la Conférence (voir annexe 3c), il a été expressément demandé que, comme le prévoit le Protocole portant amendement à la Charte adopté en 1991 (mais non encore entré en vigueur), les membres du Comité soient élus par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Il ne fait aucun doute qu'un tel mode d'élection renforcerait le fondement démocratique et l'indépendance de l'organe chargé de vérifier le respect des obligations contractées par les Etats à l'égard de la Charte.
19. Dans le cadre du document susmentionné, le Comité a opportunément formulé deux requêtes complémentaires. La première appelle à augmenter le nombre de ses membres afin de gérer au mieux sa charge de travail de plus en plus lourde, en assurant une représentation appropriée de la diversité des approches juridiques et des modèles sociaux qui existent en Europe. Le Comité a fait observer que cela pourrait se faire sans aucun surcoût, en diminuant par exemple le nombre de ses sessions annuelles. La deuxième demande vise à renforcer la structure administrative du Conseil de l'Europe chargée d'assister le Comité. Compte tenu des enjeux et étant donné les disparités surprenantes qui existent quant à la façon dont sont traités les mécanismes de suivi des droits fondamentaux au sein du Secrétariat général du Conseil de l'Europe, cette requête semble on ne peut plus justifiée. A ce propos, il faudrait accroître le nombre de postes réservés à des juristes spécialisés et faire en sorte que la structure en question se voie reconnaître une position et un statut qui soient à la mesure – pour reprendre les termes employés par Gabriella Battaini-Dragoni, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe – du caractère fondamental des droits que garantit la Charte.
20. L'autre défi qu'il conviendra de relever pour atteindre les objectifs de la Conférence concerne la communication. Le Conseil de l'Europe se doit ici d'envoyer un message clair qui fasse ressortir de façon bien apparente la nature juridique de la Charte, la portée des décisions du Comité et l'intérêt que revêt la procédure de réclamations collectives pour garantir effectivement les droits sociaux et économiques en Europe. Il incombe donc au Conseil de l'Europe de concevoir et mettre en œuvre, s'agissant de la Charte, une communication comparable à celle dont fait l'objet la Convention – une communication régulière, systématique et, par-dessus tout, à la mesure de l'importance conférée à la Charte. Tout cela permettrait d'en finir avec un certain nombre d'ineffectivités qui continuent de circuler à propos de la Charte et qui entravent la réalisation des droits qu'elle protège. Au-delà des avancées substantielles qui pourraient être obtenues à cet égard, le fait de mettre en parallèle la Charte et la Convention en termes de communication contribuerait à valoriser le rôle du Conseil en tant que garant, sur notre continent, des sources du droit européen relatives aux droits de l'homme fondamentaux.
3. *Le début d'un processus*
21. La crise économique profonde qui a frappé l'Europe ces dernières années a entraîné des crises sociales qui risquent de porter atteinte aux valeurs qui constituent le fondement de la construction européenne. Dans ce contexte préoccupant, les thèmes et

<sup>3</sup> Pour plus d'informations sur le cadre normatif en vigueur concernant le Comité européen des droits sociaux, sa composition, son mandat, ses membres, etc., voir le paragraphe 37 et le site internet : [www.coe.int/socialcharter](http://www.coe.int/socialcharter).

débats proposés par la Conférence ont cherché à donner de la substance, outre au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne, à la notion même d'Europe et à la réalité qu'elle représente. Le salut de l'Europe face à la crise dépendra de sa capacité à repartir à sa source, de sa volonté d'être un lieu de coexistence pacifique et de protection des droits fondamentaux de chaque individu et, partant, de la mise en avant de sa dimension humaniste et sociale, qui devra être au centre de toutes ses activités. Pour réaliser cet objectif, la Charte constitue un point de référence incontournable. Il appartient à chaque institution concernée, que ce soit au niveau national ou à l'échelon européen, de participer à l'effort mené en commun pour amplifier et valoriser ce traité européen fondamental grâce à des mesures adéquates, en droit comme en fait. La Conférence a été une formidable occasion de réfléchir aux solutions qui peuvent être retenues pour parvenir à cet objectif.

22. Dans le « Plan d'action pour le Processus de Turin » qui figure au Chapitre IV du présent rapport, les idées et propositions débattues durant la Conférence sont reprises sous la forme d'un tableau de *mesures prioritaires*, rangées ensuite en fonction de leur contenu, des acteurs qui en ont la responsabilité et des délais nécessaires à leur mise en œuvre. Ce plan d'action donne un signal clair et immédiat à tous les destinataires de la Charte, y compris à ceux qui ont manifesté durant la Conférence, aux abstentionnistes qui délaissent les consultations électorales, à ceux qui rejettent l'idée même de la politique et à ceux qui exploitent de manière irresponsable le mécontentement social en usant de raccourcis qui sont autant de solutions irréalisables.

23. Ainsi qu'il a été relevé lors de la Conférence, c'est à nous décideurs politiques d'aller vers ces personnes – une démarche dans laquelle la revalorisation de la Charte, de leur Charte, est déterminante. Il est donc essentiel de ne pas délaissé les promesses et les engagements issus de la Conférence, car les Européens jugeront l'action future de ceux qui ont en charge la *res publica*, au plan national et européen, en tenant compte aussi de la réalisation des droits fondamentaux inscrits dans la Charte.

24. Dans cette perspective, le démarrage d'un processus politique qui puisse renforcer la mise en œuvre de la Charte constituera un pas capital pour la relance de la construction européenne dans son ensemble. Comme d'aucuns l'ont indiqué de manière emblématique à l'occasion de la Conférence, il est essentiel que l'Europe prenne appui sur les valeurs fondamentales autour desquelles elle a vocation à rassembler les Etats et leurs citoyens – principalement les valeurs de la Charte, cette « Constitution sociale de l'Europe ».

## II. La Charte sociale européenne en mouvement

### 1. L'évolution des droits sociaux et économiques fondamentaux au sein du Conseil de l'Europe

25. Comme on le sait, le Conseil de l'Europe a été créé en 1949, quelques mois seulement après l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'Homme par l'Organisation des Nations unies, le 10 décembre 1948. La Déclaration universelle constitue le catalogue de l'ensemble des droits fondamentaux reconnus par la communauté internationale et destinés à garantir la dignité de chaque être humain. Elle proclame solennellement que « Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays » (art. 22), et consacre ainsi clairement l'unité et l'indivisibilité des droits fondamentaux dans ses aspects divers et multiples – humains, civils, politiques, sociaux, économiques et culturels. Cette unité et cette indivisibilité ont été constamment réaffirmées par l'ONU tout au long de son histoire, comme on peut le voir dans la Déclaration de Vienne (1993) : « 5. Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance. S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des Etats, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales ».

26. Le but du Conseil de l'Europe est énoncé à l'article 1 du Statut, aux termes duquel : « Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social ». Pourtant, lorsqu'il s'est agi de donner une force juridique contraignante au droit de la Déclaration universelle, le Conseil de l'Europe a adopté deux traités séparés, à une dizaine d'années d'intervalle. En effet, il s'est d'abord concentré sur les droits qu'on appelle « civils et politiques », qui ont été intégrés dans la Convention et au sujet desquels chaque individu peut faire une requête devant la Cour, si il ou elle estime que ses droits n'ont pas été respectés.

27. La Charte, quant à elle, a été adoptée en 1961. Même si l'adjectif 'social' apparaît aussi bien dans le préambule que dans l'article 1 du Statut du Conseil de l'Europe, il a fallu plus de dix années après l'adoption de la Convention pour que la Charte soit, enfin, adoptée. Celle-ci proclame les droits de l'Homme que l'on qualifie d'« économiques et sociaux » et le fait d'une manière solennelle puisque le texte est intitulé 'Charte' plutôt que 'Convention', même si cette appellation a parfois été perçue comme marquant une

- moins d'importance pour la Charte comme s'il ne s'agissait pas d'un traité international, comme la CEDH. La dualité d'instruments juridiques pour garantir les droits était intrinsèquement liée aux conditions politiques et géostratégiques d'une Europe en train de se diviser, comme l'a illustré notamment la construction du mur de Berlin quelques semaines avant l'ouverture à la signature de la Charte qui s'est déroulée, le 18 octobre 1961, à Turin, la ville qui accueillit notre Conférence.
28. Pendant les 40 premières années du Conseil de l'Europe, la Cour a connu un développement régulier et s'est progressivement affirmée pour devenir « la conscience de l'Europe ». <sup>4</sup> Il n'est pas rare que l'on utilise l'expression 'droits de l'Homme' pour désigner uniquement les droits civils et politiques en omettant les autres composantes et, notamment, la Charte. Il s'agit là d'une erreur à laquelle il faudra remédier par une politique de communication adéquate.
29. Alors que, progressivement, tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Convention, ce qui fut fait en 1974 et fut, ensuite, imposé, à tout nouvel Etat membre, la Charte est longtemps demeurée le « parent pauvre » en terme de ratifications. Il est rassurant que tous les Etats d'Europe centrale qui ont rejoint le Conseil de l'Europe depuis 1990 ait, à des vitesses différentes, ratifié la Charte (pour la majorité d'entre eux, dans sa version révisée). Au stade actuel, seuls le Liechtenstein, Monaco, Saint Marin et la Suisse n'ont pas encore ratifié la Charte.
30. La même observation vaut pour la procédure de contrôle : tous les Etats membres ont progressivement accepté la juridiction obligatoire de la Cour, qui est devenue partie intégrante de la Convention par l'effet du Protocole 11, entré en vigueur en 1998, et qui a créé la Cour unique et permanente. Or, en ce qui concerne la procédure de réclamations collectives devant le Comité, plus de quinze années après son entrée en vigueur, seule une minorité des Etats parties à la Charte a décidé de s'y soumettre (15).
31. Comme évoqué à plusieurs reprises pendant la Conférence, au fil du temps, la situation a cependant évolué, dans un sens favorable aux droits sociaux en général et, à la Charte, en particulier. Ainsi, en 1993, la communauté internationale a-t-elle réaffirmé, lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'Homme, à Vienne, son attachement aux principes de la Déclaration universelle, au titre desquels l'interdépendance et l'indivisibilité des droits de l'Homme revêtent une importance singulière. Bien sûr, une déclaration, aussi solennelle soit-elle, ne change pas la situation du tout au tout. Mais, la déclaration de Vienne a fourni un cadre de référence sur lequel s'appuyer pour rappeler aux Etats leur engagement à traiter les droits sociaux comme les droits civils et politiques.
32. Successivement à la Conférence de Vienne, le Conseil de l'Europe a procédé à ce qu'il a appelé 'la relance' de la Charte. La décision de rénover ce traité fut prise, symboliquement, lors de la Conférence de Rome d'octobre 1990 qui marqua le 40<sup>e</sup> anniversaire de la Convention. Elle entraîna rapidement « la Conférence de Turin », d'octobre 1991, pour marquer le 30<sup>e</sup> anniversaire de la Charte et l'adoption du Protocole d'amendement notamment consacré à la procédure de rapports puis, un peu plus tard, le Protocole additionnel de 1995 prévoyant le système de réclamations collectives et, en 1996, la Charte révisée (entrée en vigueur en 1999).
33. Une dizaine d'années plus tard, à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de la Charte, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans le cadre d'une Déclaration solennelle, a réaffirmé le principe établi à Vienne en 1993 que tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. Dans ce cadre, il a réitéré son attachement à la dignité humaine et à la protection de tous les droits de l'homme; souligné l'importance particulière des droits sociaux et de leur respect en temps de crise économique, notamment pour les personnes appartenant à des groupes vulnérables. En se référant au rôle fondamental de la Charte pour garantir et promouvoir les droits sociaux sur notre continent, dans sa Déclaration le Comité des Ministres a également exprimé sa détermination à garantir l'efficacité de la Charte à travers un système de rapports approprié et efficace et, là où elle s'applique, la procédure de réclamations collectives.
34. Il est important de rappeler ici qu'afin de mettre en œuvre cette dernière détermination, ayant pris acte de l'accord unanime des Etats parties à la Charte, en avril dernier le Comité des Ministres a décidé qu'une simplification de la procédure de rapports soit établie à la faveur des Etats parties à la Charte qui sont liés par la procédure de réclamations collectives. Dans ce cadre, il a décidé que les Etats ayant accepté la procédure de réclamations doivent être invités à préparer un rapport 'simplifié' une année sur deux. Le nouveau système est déjà entré en vigueur pour tous les Etats qui ont actuellement accepté la procédure et, pour les autres Etats, il entrera en vigueur un an après l'acceptation de la procédure de réclamations. <sup>5</sup> Il faut espérer que cette évolution interinée par le Comité des Ministres avant la Conférence ne soit que le début d'une plus vaste réforme du système de contrôle de l'application de la Charte, afin que ce dernier soit en phase avec les nécessités sociales et démocratiques de notre temps.
2. *La Charte sociale européenne aujourd'hui*
35. A la suite des évolutions décrites ci-dessus, la Charte représente aujourd'hui un système intégré et vivant d'instruments juridiques contraignants qui garantit les droits fondamentaux liés aux domaines du logement, de la santé, de l'éducation, de l'emploi, de la protection juridique, économique et sociale et contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Comme on le sait, une attention spécifique est consacrée par la Charte à la

<sup>4</sup> Cf. document adopté par les Délégués des Ministres les 2-4 avril à l'occasion de leur 1196<sup>ème</sup> réunion.

que le Conseil de l'Europe continue de s'investir dans les activités d'information et de formation des juges portant sur la Charte et la jurisprudence du Comité.

39. Il est important de rappeler ici qu'au-delà de cette jurisprudence et de mise en œuvre au niveau national, lorsque le Comité parvient à un constat de violation de la Charte, c'est – comme pour la Cour – le Comité des Ministres qui a la tâche de s'assurer que l'Etat en question met bien la situation en conformité. Afin de faire ce travail au sujet des conclusions que le Comité publie chaque année dans le cadre de la procédure des rapports, le Comité des Ministres est assisté par le Comité gouvernemental sur la Charte sociale européenne et le Code européen de sécurité sociale (ci-après : « le CG »). Comme on le sait, le CG comprend des représentants des Etats Parties, ainsi que – comme observateurs - des représentants des partenaires sociaux européens.

40. Le Comité des Ministres, directement dans le cadre de la procédure de réclamations ou après intervention du CG dans le cas de la procédure de rapports, a la compétence d'inviter les Etats à mettre les situations en conformité, de les inciter à le faire, ou d'insister pour qu'ils le fassent par l'adoption d'une Recommandation. Comme la réalité le montre, il est très rare que le Comité des Ministres utilise cette dernière possibilité car, en pratique, dans la plupart des cas, les Etats s'engagent à mettre la situation en conformité, ce que le Comité des Ministres constate dans une Résolution qui est plus ou moins précise sur les modalités de mise en œuvre de cet engagement.

41. Par comparaison avec ses tâches concernant les arrêts de la Cour, le rôle du Comité des Ministres, en matière de suivi des conclusions et décisions du Comité ne porte que sur l'adoption de mesures générales ou spécifiques pour le respect de la Charte : changement de législation, de pratique, de jurisprudence ou conclusion de conventions collectives. C'est un travail de fond, dans des domaines souvent complexes, et qui, nécessairement, prend du temps. Le Comité des Ministres décide de l'insistance avec laquelle il demande à l'Etat concerné des efforts pour mettre la situation en conformité, selon des considérations d'ordre économique et social. La formulation des Résolutions varie donc selon les situations. Il convient, à cet égard, de remarquer que la question mise en lumière par une réclamation est examinée régulièrement par le Comité dans le cadre du système de rapports, non seulement en ce qui concerne l'Etat défendeur, mais aussi, si le cas s'y prête, en ce qui concerne les autres Etats parties.

### 3. Les défis à venir

i. Les droits sociaux pour surmonter la crise

42. La crise qui a touché l'Europe ces dernières années a mis en évidence les lacunes de l'arsenal juridique des Etats européens en matière de protection des droits fondamentaux. Le Ministre Poletti l'a parfaitement saisi dans le discours qu'il a prononcé en ouverture de la Conférence, lorsqu'il a évoqué la fragilité des systèmes nationaux de protection des droits des plus faibles: seule une approche supranationale permettra de

protection des personnes vulnérables, comme les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et les migrants. La Charte établit que la jouissance de ces droits doit être assurée sans discrimination.

36. A la différence de la Convention, la Charte s'appuie encore et toujours sur un dispositif d'acceptation de ses dispositions dit « à la carte » qui permet aux Etats, à certaines conditions de choisir les dispositions qu'ils entendent accepter en tant qu'obligations de droit international. Tout en les incitant explicitement à progresser dans l'acceptation de ses dispositions, la Charte permet ainsi aux Etats, au moment de la ratification, d'adapter leur engagement au niveau atteint par la protection juridique des droits sociaux dans le cadre de leur ordonnancement. Le texte de la Charte contient une Partie I qui énonce les droits, à l'instar de la Convention, et une Partie II qui détaille les obligations des Etats pour mettre en œuvre lesdits droits. La Partie II donne ainsi la liste des obligations positives des Etats, qui résultent du texte même du traité, alors que, pour la Convention, elles résultent de la jurisprudence de la Cour.

37. Comme il a été indiqué, malgré les évolutions de son statut et des règles introduites en ce qui concerne son fonctionnement, le Comité se différencie toujours de la Cour à bien des égards. D'abord, c'est un organe restreint qui ne comprend que 15 membres et non pas une personne par Etat membre du Conseil de l'Europe (47) ou par Etat partie à la Charte (43). Le Comité n'est pas un organe permanent, contrairement à la Cour. Il siège, à Strasbourg, sept fois par an et c'est le Secrétariat du Conseil de l'Europe qui assure la continuité entre les sessions. Le Comité ne contrôle l'application de la Charte par les Etats parties que par le système de rapports nationaux et par la procédure de réclamations collectives. Il n'existe, en effet, pas de recours individuel devant le Comité à l'instar de ce qui existe devant la Cour.

38. Dans la mesure où elles renvoient à des dispositions juridiques contraignantes et sont adoptées par un organe de contrôle institué par la Charte et par le Protocole prévoyant un système de réclamations collectives, les décisions et conclusions rendues par le Comité doivent être respectées par les Etats concernés ; elles n'ont toutefois pas force exécutoire dans leur ordre juridique interne. Concrètement, cela signifie que, lorsque le Comité considère la situation d'un pays non conforme à la Charte, il ne peut être exigé des autorités de cet Etat qu'elles se plient au constat du Comité dans leur droit interne, comme elles le feraient d'une décision émanant de leurs juridictions nationales. Pour autant, ce n'est pas parce que les décisions et conclusions du Comité n'ont pas force exécutoire qu'un Etat peut les ignorer. Dès lors qu'elles concernent des dispositions internationales contraignantes, les décisions rendues par l'instance qui a été chargée d'en vérifier l'application doivent être respectées par les Etats. Il arrive d'ailleurs que des tribunaux nationaux annulent ou écartent des textes de loi relevant de la législation interne au motif que le Comité les a estimés non conformes à la Charte. Dans cette perspective, ainsi qu'il a été dit à plusieurs reprises durant la Conférence, et comme on peut le lire dans la Déclaration adoptée par le Comité des Ministres en 2011 à l'occasion du 50<sup>ème</sup> anniversaire de la Charte (voir paragraphe 7 et annexe 4d), il faut

préserver la survie du modèle européen de protection sociale. C'est précisément le contexte négatif de la crise économique qui nous a aidé à redécouvrir des instruments supranationaux comme la Charte qui, comme l'a dit un participant, semblait avoir été oubliée et qui a au contraire su faire ressortir, en ces temps de crise, sa spécificité majeure, à savoir un traité qui unit Etats, individus, organisations internationales, associations de travailleurs et organisations non gouvernementales, en jetant les bases nécessaires à la reconstruction d'une Europe des valeurs et des droits. La crise a mis en évidence, s'il en était besoin, la portée fondamentale des droits sociaux. Et, pour les sociétés européennes, elle a été l'occasion de comprendre combien il est important de donner effet à ces droits.

43. Il convient également de tenir compte du fait que l'époque actuelle se caractérise par une perte de confiance à la fois dans les institutions internationales en général, et dans l'Europe en particulier, ce qui entraîne un repli nationaliste et, parfois, le développement de la conviction que les valeurs et les droits seraient mieux respectés si ils venaient au plan national seulement ou, tout au moins, si le contrôle de leur respect n'était effectué qu'au niveau national et beaucoup moins dans le cadre européen. Une telle évolution est encore plus marquée dans le domaine social, tant il est admis par beaucoup d'acteurs que le social ne serait qu'une variable d'ajustement de l'économie. Les droits sociaux sont ainsi doublement fragilisés, d'une part à cause de l'équilibre juridique et institutionnel insatisfaisant rappelé ci-dessus et, d'autre part, par l'effet de la crise qui conduit à des restrictions des droits ou à des démantèlements des politiques qui les sous-tendent.

44. Une réaction fréquente aux tensions actuelles consiste à estimer que les droits sociaux devraient attendre la fin de la crise car cette dernière prive les pouvoirs publics des ressources budgétaires qui seraient nécessaires pour les garantir. S'il est un fait que certains droits sociaux, n'entraînent pas de coût financier élevé pour la collectivité, comme par exemple la liberté syndicale, d'autres droits sociaux, comme d'ailleurs certains droits civils et politiques, sont beaucoup plus complexes et beaucoup plus onéreux à mettre en œuvre pour les Etats. Naturellement, en période de crise économique, ces droits sont immédiatement menacés. D'un autre côté, en période de crise économique, ces droits sont encore plus importants parce que la crise économique s'accompagne d'une crise sociale et le non-respect des droits sociaux entraîne une détérioration des situations individuelles.

45. A ce stade du rapport, il semble important de rappeler la jurisprudence du Comité en matière de sécurité sociale et d'assistance sociale. Dans l'introduction générale aux Conclusions 2009, le Comité a affirmé, à propos des répercussions de la crise économique sur les droits sociaux, que si « la hausse du chômage met en péril les systèmes de sécurité sociale et d'assistance sociale, en ce que le nombre des allocataires augmente alors que les recettes tirées de la fiscalité et des cotisations de sécurité sociale diminuent, les Parties ont accepté, en signant la Charte de 1961, de poursuivre par tous moyens utiles la réalisation de conditions propres à assurer

l'exercice effectif d'un certain nombre de droits, notamment le droit à la santé, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'assistance sociale et médicale, ainsi que le droit à des services sociaux ». Et le Comité de conclure que « la crise économique ne doit pas se traduire par une baisse de la 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 ».

46. Dans ce même contexte, on notera avec intérêt que la décision rendue par le Comité dans la réclamation n° 76/2012 IKA –ETAM c. Grèce (voir note de bas de page n°1) considère que « même lorsqu'en raison de la situation économique d'un Etat partie il est impossible à un Etat de maintenir le régime de protection sociale au niveau qu'il avait précédemment atteint, il est nécessaire [...] que l'Etat partie s'efforce de maintenir ce régime à un niveau satisfaisant, en tenant compte des attentes des bénéficiaires du système et du droit de tout individu à bénéficier réellement du droit à la sécurité sociale ». Cette exigence est fondée sur l'engagement des Etats membres à « s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut ». Selon le Comité, cela signifie que, conformément aux prescriptions de l'article 12§3 de la Charte, le Gouvernement mis en cause aurait dû s'employer à préserver une protection suffisante pour les membres les plus vulnérables de la société, même si l'effet des mesures adoptées risquait de provoquer une paupérisation massive d'une frange importante de la population. Le Comité a précisé que « l'effet cumulé de certaines restrictions est de nature à entraîner une dégradation significative du niveau de vie et des conditions de vie d'un nombre important de pensionnés qu'elles concernent », ajoutant que « les choix opérés en ce qui concerne les droits à la pension doivent respecter l'exigence de concilier l'intérêt général et les droits des particuliers, y compris les espérances légitimes que ces derniers ont pu concevoir sur la stabilité des règles applicables en matière de prestations sociales ».

47. En matière de droit du travail, le Comité a affirmé, toujours dans le cadre de la procédure de réclamations collectives – Il s'agissait en l'espèce de la réclamation n° 65/2011 GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce (voir note de bas de page n°1) -, que « ce qui vaut en matière de droit à la santé et de protection sociale ne vaut pas moins en matière de droit de travail, et que, si la crise peut légitimement conduire, dans l'un ou l'autre de ces domaines, à des réajustements des dispositifs normatifs et des pratiques en vue de limiter certains coûts pour les budgets publics ou d'alléger les contraintes pesant sur les entreprises, ces réajustements ne sauraient se traduire par une précarisation excessive des bénéficiaires de droits reconnus par la Charte ». Le Comité a en outre indiqué qu'« une plus grande flexibilité dans le travail pour lutter contre le chômage ne peut pas conduire à priver de larges catégories de salariés, singulièrement ceux qui ne sont pas depuis longtemps titulaires d'emplois stables, de leurs droits fondamentaux en matière de travail, contre l'arbitraire de l'employeur ou les aléas de la conjoncture. C'est à l'instauration et au maintien de tels droits, sur les deux terrains précités, que tendent justement les dispositions de la Charte. Renoncer à ces

garanties aurait, au surplus, non seulement pour effet de faire porter aux salariés une part indûment excessive des conséquences de la crise, mais encore, d'accepter des effets procycliques de nature à aggraver la crise et alourdir la charge des régimes sociaux, en particulier de l'assistance, à moins que ceci ne compense pas les pertes des ressources liées au recul des activités, ce qui comporterait une atteinte aux obligations de la Charte en matière de protection sociale ».

ii. Un engagement renforcé pour la procédure de réclamations collectives

48. Le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives (ci-après, « le Protocole ») a été ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe en novembre 1995 et est entré en vigueur en juillet 1998. A la différence de la Charte, qui a été ratifiée par la quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe, le Protocole n'a été accepté que par quinze pays, dont quatorze font partie de l'UE, à savoir la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovaquie, la Suède et la République tchèque.<sup>6</sup>

49. Le Protocole a pour but d'accroître l'efficacité, la rapidité et l'impact des activités de contrôle mises en oeuvre pour assurer la mise en oeuvre de la Charte. La procédure de réclamations collectives a en effet renforcé le rôle des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales en leur permettant de s'adresser directement au Comité pour lui demander d'examiner les allégations de violations de la Charte au plan national, en particulier dans les Etats qui ont accepté tant la Charte que le Protocole. Les organisations habilitées à présenter des réclamations collectives sont a) les partenaires sociaux européens, à savoir la Confédération européenne des syndicats (CES) pour les travailleurs, Business Europe (ex-UNICE) et l'Organisation internationale des employeurs (OIE) pour le patronat; b) les organisations internationales non gouvernementales (OING) dotées du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe et dont la demande a été acceptée par le Comité gouvernemental; c) les partenaires sociaux au niveau national. Le Protocole prévoit que tout Etat Partie a la faculté de concéder à des organisations internationales non gouvernementales représentatives relevant de sa juridiction le droit de présenter des réclamations collectives. Il faut rappeler que, jusqu'ici, seule la Finlande a fait usage de cette possibilité.

50. Malgré le nombre restreint d'Etats ayant accepté le Protocole et nonobstant le nombre encore modeste de réclamations formées à ce jour (111 – des données actualisées peuvent être consultées sur le site web du Conseil de l'Europe dédié à la Charte), la procédure de réclamations collectives a permis d'obtenir, au cours des premières années de son fonctionnement (1998 – 2014), des résultats qui méritent d'être

<sup>6</sup> L'état des signatures et ratifications de la Charte sociale européenne et de ses Protocoles, de même que les déclarations et réserves formulées par les Etats, peuvent être consultés sur les sites [www.coe.int/tso/charter](http://www.coe.int/tso/charter), [www.conventions.coe.int](http://www.conventions.coe.int) et <http://www.coe.int/tur/process>

notés. Ces résultats, qui donnent une idée du potentiel qu'offre la procédure, ont été mis en avant par le Comité des Ministres, qui en a reconnu l'importance dans le cadre de sa Déclaration sur la Charte sociale adoptée à l'occasion de son 50<sup>ème</sup> anniversaire (voir paragraphe 7 et annexe 4d) et a expressément invité les Etats membres qui ne l'auraient pas encore fait à envisager de l'accepter; dans le même temps, il s'est dit déterminé à garantir l'efficacité de la Charte s'agissant des décisions du Comité issues de cette procédure.

51. La procédure de réclamations collectives constitue un dispositif de protection parallèle et complémentaire au mécanisme juridictionnel prévu par la Convention. Contrairement aux requêtes présentées devant la Cour, le Comité ne peut cependant, comme il a été dit, examiner des recours individuels. De par leur nature collective, les réclamations peuvent uniquement porter sur des questions relatives à la non-conformité de la législation ou de la pratique d'un Etat au regard des dispositions de la Charte. Il n'est pas possible de saisir le Comité de dossiers individuels. A cet égard, il est important de rappeler ici que les réclamations peuvent être déposées sans que les voies de recours nationales aient été épuisées et sans que l'organisation auteur de la réclamation soit nécessairement victime de la violation qu'elle dénonce.

52. Tout ceci explique que, durant la Conférence, il ait été maintes fois souligné que les réclamations collectives constituent une procédure crédible et efficace qui, dans certains cas, pourrait produire des résultats comparables à ceux que permettent d'obtenir les requêtes individuelles présentées devant la Cour. Dans ce contexte, un parallèle a été tracé entre la procédure de réclamations collectives et le système des « arrêts pilotes » de la Cour. Divers intervenants ont également mis en avant l'idée que si la procédure était mieux connue, mieux acceptée et plus utilisée, cela ferait baisser le nombre d'affaires pendantes devant la Cour. A ce sujet, une bonne politique de communication au niveau du Conseil de l'Europe permettrait de réaliser des progrès notables.

53. L'acceptation de la procédure de réclamations collectives par un plus grand nombre de pays aurait par ailleurs l'avantage d'alléger la charge de travail des administrations nationales concernées par la procédure d'établissement des rapports; dans cette optique, la pleine concrétisation des solutions avancées par le Comité des Ministres prévoyant une simplification du mécanisme de contrôle de la Charte fondé sur les rapports pour les Etats ayant accepté la procédure de réclamations (voir paragraphe 34) permettrait en outre d'éviter que – étant donné le petit nombre d'Etats qui ont à ce jour accepté la procédure de réclamations collectives et compte tenu de ce que ces Etats doivent aussi se plier à la procédure d'établissement des rapports – ledit contrôle finisse par devenir indûment plus lourd pour certains Etats que pour d'autres.

54. Vu la contribution fondamentale qu'apporte la procédure de réclamations collectives à l'affirmation des droits de l'homme en l'Europe, beaucoup ont déclaré, lors de la Conférence, souhaiter que les institutions concernées du Conseil de l'Europe et de

- l'Union européenne encouragent davantage et à divers niveaux son acceptation par les Etats parties intéressés. Il faut espérer que les idées et propositions formulées à l'occasion de la Conférence puissent inciter ces institutions à prendre des initiatives tant sur le plan politique que diplomatique pour pousser les Etats qui ne l'ont pas encore fait à ratifier le Protocole, afin que la procédure de réclamations collectives devienne le mécanisme de contrôle le plus étendu et le plus important du continent pour le respect des droits sociaux fondamentaux.
- iii. Vers une plus grande synergie entre droit de l'Union européenne et Charte sociale européenne
55. Il convient de souligner tout d'abord que, s'agissant de la synergie entre le droit de l'Union européenne et la Charte, le Comité a élaboré un document de travail spécialement consacré à cette question (voir annexe 3g). Ce document, dont la rédaction s'est achevée en juillet 2014, a été pensé comme une contribution à la Conférence et a été transmis, dans cette optique, à la Commission européenne, à la Cour de Justice et à l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il entend faire la lumière sur les liens entre les deux systèmes normatifs européens, celui du Conseil et celui de l'Union, en matière de droits fondamentaux, sociaux et économiques, l'objectif étant d'œuvrer à la consolidation de leur synergie. Le Comité a ainsi fourni à la Conférence, par le biais de la contribution dont il est l'auteur, une précieuse base de discussion.
56. Comme d'aucuns l'ont fait remarquer lors de la table ronde consacrée à ce thème, un certain concurrence ou, plus exactement, une sorte d'émulation entre les systèmes normatifs européens en matière de droits sociaux et économiques a commencé à prendre forme lorsque la Communauté européenne a décidé d'élargir le cadre de ses compétences et d'aller au-delà de sa dimension purement économique. Pour les citoyens européens, cette émulation a débouché sur d'importantes avancées, grâce à un vaste arsenal normatif en faveur des droits sociaux économiques, quelle qu'en soit la nature – contraignant ou purement déclaratoire. Au fil du temps, la superposition des normes et des interprétations formulées par les instances européennes chargées de l'application de cet ensemble normatif a cependant abouti, dans certains cas, à des divergences, voire à des situations conflictuelles.
57. Ceci étant, les droits établis par la Charte sont garantis de façon plus ou moins explicite et précise par la législation de l'Union européenne. Outre les dispositions pertinentes du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les droits que protège la Charte (révisée) ont à ce jour, pour la plupart, leur pendant dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec toutefois quelques notables exceptions pour certains articles et paragraphes. Il convient à cet égard de souligner qu'il est dit dans ce document que, pour ce qui est du niveau de protection, aucune de ses dispositions ne saurait être interprétée comme une restriction ou une atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales reconnus, dans leur cadre d'application respectif, par le droit de l'Union européenne, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, la Communauté ou tous les Etats membres.
58. S'agissant de la législation secondaire (directives et règlements), l'Union européenne a mis en place des conditions dans un grand nombre de domaines qui sont d'une importance particulière pour les droits sociaux et économiques. Dans ce contexte, ou dans le cadre d'autres initiatives lancées sur le terrain de la coopération intergouvernementale, l'Union européenne s'est intéressée, à des degrés divers et de manière plus ou moins détaillée, à un grand nombre de questions liées aux droits sociaux. Elle s'est également penchée sur des problèmes tels que l'organisation du travail et les conditions de travail, la santé et la sécurité au travail, la coordination en matière de sécurité sociale, le dialogue social, la libre circulation des travailleurs, l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté, la non-discrimination et les besoins de catégories vulnérables de la population telles que les personnes handicapées et les personnes âgées. Il est aussi à noter à ce sujet, comme il ressort au demeurant du rapport explicatif de la Charte (révisée), que certaines de ses dispositions s'inspirent de directives de l'UE ou s'y réfèrent expressément.
59. Actuellement, les 28 Etats membres de l'UE font partie du « système » des Traités de la Charte (Charte de 1961, Protocole additionnel de 1988, Protocole additionnel de 1995 et Charte révisée), bien que les engagements qu'ils ont souscrits diffèrent : neuf Etats sont liés par la Charte de 1961 (cinq l'étant également liés par le Protocole de 1988) et dix-neuf par la Charte révisée. Hormis deux Etats, la France et le Portugal – qui ont accepté tous les paragraphes de la Charte révisée – les autres ont ratifié un nombre plus ou moins grand de dispositions de l'une ou l'autre version de la Charte. Seuls quatorze Etats membres de l'UE ont accepté le Protocole de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives.
60. Comme l'a souligné le Comité dans son document de travail sur la relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte, le constat posé au paragraphe précédent aboutit à une diversité de situations et d'obligations contractées. Le Comité indique à ce propos que « Le manque d'uniformité dans l'acceptation des dispositions de la Charte par les Etats membres de l'UE est évident. Il résulte des choix effectués par chaque Etat partie dans l'expression de sa volonté souveraine, sur la base du dispositif d'acceptation de la Charte décrit ci-dessus (voir paragraphe 36). Sans représenter une anomalie en soi, ce manque d'uniformité est parfois révélateur d'un manque de cohérence. En effet, en ce qui concerne la protection de certains droits sociaux fondamentaux, certains Etats ont choisi de ne pas s'engager dans le cadre de la Charte ; toutefois, en application du droit de l'Union européenne, ils ont adopté des actes juridiques ou des mesures offrant une protection égale ou supérieure à celle garantie dans la (ou les) dispositions de la Charte qu'ils n'ont pas acceptée(s) ».
61. Aussi l'idée d'identifier les dispositions de la Charte que les Etats membres de l'Union européenne pourraient accepter du fait de leur appartenance à l'Union a-t-elle

reçu bon accueil lors de la Conférence. D'aucuns ont fait très justement observer à cet égard qu'une plus grande cohérence dans les engagements en termes de droits sociaux pris par les Etats membres dans le cadre des deux systèmes normatifs pourrait par la suite contribuer à concrétiser la proposition du Parlement européen appelant à l'adhésion de l'Union européenne à la Charte (voir annexe 4a).

62. Sur l'aspect jurisprudentiel, d'aucuns ont observé que, s'il est vrai que la Cour de Justice de l'UE (ci-après, la « CJUE ») n'a jamais hésité à faire figurer les droits civils et politiques dans les principes généraux du droit de l'Union, dont elle garantit le respect en leur octroyant une importance particulière, elle n'a *vice-versa* jamais élevé au même rang, à ce jour, les droits sociaux. Ceux-ci apparaissent, au regard de sa jurisprudence, non pas tant comme des prérogatives reconnues à l'individu, mais plutôt comme des objectifs que les Etats membres de l'Union sont légitimement fondés à poursuivre. Même si la CJUE accepte que les Etats membres puissent faire valoir que certains droits sociaux constituent des raisons impérieuses d'intérêt général au point de justifier des restrictions à la libre circulation des biens ou à la libre prestation des services, ou des restrictions au droit de la concurrence, la Charte ne constitue pas un texte de référence obligatoire pour déterminer ces droits. Le constat qui précède explique mieux le souhait qu'ont formé les participants à la Conférence que les relations entre la CJUE et le Comité s'intensifient pour parvenir à des interprétations qui – comme c'est déjà le cas pour les droits civils et politiques que défend la CEDH – iraient vers une reconnaissance réciproque plus profonde ou qui à tout le moins tendraient à une plus grande convergence jurisprudentielle. La CJUE pourrait s'appuyer sur la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui établit une série de droits sociaux inspirés de la Charte sociale européenne, et prendre celle-ci comme point de référence dans son interprétation du droit de l'Union. Le fait que la Charte sociale européenne soit mentionnée dans les traités de l'UE et ait été ratifiée par tous les Etats membres de l'Union pourrait l'encourager en ce sens. A ce propos, il a été fait remarquer que la poursuite de ces objectifs pourrait contribuer de façon non négligeable à l'affirmation du principe d'indivisibilité des droits fondamentaux au niveau européen.

63. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que la question de la coordination entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe est traitée en des termes généraux dans le Mémoire d'accord signé par les deux Organisations en 2007. Ce document dispose notamment que l'Union européenne considère le Conseil de l'Europe comme la source paneuropéenne de référence en matière de droits de l'homme et citera les normes pertinentes du Conseil de l'Europe comme référence dans ses propres documents. Dans ce contexte, les institutions de l'Union européenne prendront en compte les décisions et conclusions de ses mécanismes de suivi lorsque cela est pertinent. Le Mémoire d'ajoute que, lors de la préparation de nouvelles initiatives dans ce domaine, le Conseil de l'Europe et les institutions de l'Union européenne s'appuieront sur leur expertise respective selon le cas au travers de consultations et que, dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la cohérence de la législation de la Communauté

et de l'Union européenne avec les conventions pertinentes du Conseil de l'Europe sera assurée.

64. On ne saurait conclure ce chapitre sans mentionner la contribution de l'Assemblée parlementaire à la problématique qui se trouve ici évoquée. Il faut ainsi rappeler la Résolution 1756 (2010) et la Recommandation 1935 (2010) sur la nécessité d'éviter la duplication des travaux du Conseil de l'Europe par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que la Résolution 1836 (2011) et la Recommandation 1982 (2011) sur l'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe. Plus récemment, l'Assemblée parlementaire a adopté la Recommandation 2027 (2013) intitulée « Programmes de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme : des synergies, pas des doubles emplois ».

### III. L'apport de la Conférence

#### 1. Contributions et propositions

65. La Conférence a permis de centrer les débats sur la nécessité impérieuse - et ses aspects pratiques - d'un renforcement de la Charte en tant qu'instrument majeur de protection et de promotion des droits économiques et sociaux dans toute l'Europe. Outre les séances consacrées à des thèmes très importants, auxquelles ont contribué des représentants politiques de plusieurs Etats et de différentes institutions européennes, diverses réunions ont également été organisées en marge de la Conférence : le résultat final est le fruit de toutes ces discussions, qui auront aussi donné l'élan nécessaire à l'indispensable suivi des travaux (voir encadré ci-dessous).

#### Réunions concernant la Charte organisées en marge de la Conférence

- 274e Session du Comité européen des Droits sociaux, 13-16 octobre 2014 - Curia maxima, Turin
- 130e réunion du Comité gouvernemental sur la Charte sociale européenne et le Code européen de sécurité sociale : 13-17 octobre 2014 - Centre International de Formation de l'OIT, Turin
- Réunion de la Conférence des OINGS du Conseil de l'Europe organisée à l'occasion de la Journée internationale pour l'éradication de la pauvreté : 17 octobre 2014, Palazzo Civico, Turin
- Assemblée générale du Réseau académique sur la Charte sociale européenne et les droits sociaux (RACSE) : 16 octobre 2014 - Università di Torino, Campus Luigi Einaudi, Turin
- Table ronde organisée par RACSE à l'occasion de la Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne : 16 octobre 2014 - Università di Torino, Campus Luigi Einaudi, Turin

66. Parallèlement à la Conférence, plusieurs instances internationales ont adopté ou publié des documents qui sont venus éclairer les débats quant au moyen le plus efficace de renforcer la Charte et de garantir le respect des droits sociaux en ces temps de crise et, plus encore, de les pérenniser (voir encadré ci-dessous).

Documents adoptés en vue ou à l'occasion de la Conférence

- Déclaration de la Sous-commission de l'Assemblée parlementaire sur la Charte sociale européenne (17 octobre 2014) (annexe 3a)
- Déclaration issue de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe (17 octobre 2014) (annexe 3b)
- Document du Comité européen des droits sociaux (16 octobre 2014) (annexe 3c)
- Contribution du Réseau académique sur la Charte sociale européenne et les droits sociaux (RACSE) (16 octobre 2014) (annexe 3d)
- Positions et propositions de RACSE (16 octobre 2014) (annexe 3e)
- Observation du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, intitulée « Préserver le modèle social de l'Europe » (13 octobre 2014) (annexe 3f)
- Document de travail du Comité européen des droits sociaux sur « La relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne » (15 juillet 2014) (annexe 3g)

67. Les différentes sections ci-après renvoient aux exposés et interventions des orateurs lors la Conférence.

i. Séance d'ouverture

68. La Conférence a été ouverte par Giuliano Poletti, Ministre italien du Travail et des Politiques sociales. Poletti a souligné la nécessité, tant pour les organisations internationales et supranationales que pour les Etats, de suivre une approche cohérente sur les questions auxquelles l'Europe doit faire face en matière de droits économiques et sociaux. La restructuration du marché du travail qui doit être engagée afin de stimuler l'emploi et d'assurer le redressement de l'économie appelle des politiques durables. Poletti a donné l'exemple de réformes institutionnelles qui favorisent plus largement la cohésion sociale et la mobilité, et s'est attaché à montrer que les Etats pourraient tirer

grandement profit d'un dialogue concerté sur la mise en œuvre des droits économiques et sociaux dans ce contexte.

69. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Thorbjørn Jagland, a tenu tout d'abord à souligner que la Charte incarnait, avec la Convention, le meilleur du modèle démocratique et social européen. Il a déclaré qu'il était grand temps de donner une nouvelle impulsion à la Charte et a appelé à une relance des droits sociaux dans le système conventionnel du Conseil de l'Europe, au même titre que la convention qui protège les droits civils et politiques. Sur la question de l'austerité, le Secrétaire Général a indiqué que certaines mesures destinées à favoriser le redressement risquaient d'affaiblir la protection des droits sociaux, ce qui pourrait nuire à la cohésion sociale et menacer le modèle social européen fondé sur la solidarité. Il a par conséquent invité les gouvernements à faire des droits économiques et sociaux une partie intégrante des plans de redressement.

70. Le Secrétaire Général a ensuite précisé les quatre impératifs incontournables qui ressortent de son rapport sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe (2014), ainsi que du programme pour son second mandat (2014-2019). Premièrement, tous les Etats membres devraient ratifier la Charte révisée et accepter la procédure de réclamations collectives. Deuxièmement, les Etats parties doivent respecter les décisions et conclusions du Comité. Troisièmement, les synergies entre la Charte et le droit de l'Union européenne doivent être renforcées pour éviter toute discordance. Enfin, les activités de coopération axées sur la Charte doivent être intensifiées, notamment par le biais de plans d'action nationaux et de formations ciblées. Il a terminé en déclarant que le succès de la Conférence dépendrait indéniablement de la qualité de son suivi.

71. Dernier orateur à s'exprimer avant la première séance ministérielle, Piero Fassino, Maire de Turin, a lui aussi insisté sur la nécessité de coordonner l'approche des instances internationales, de façon à indiquer clairement aux gouvernements comment se conformer à leurs obligations et comment tirer pleinement parti du potentiel qu'offre la Charte et les droits qu'elle consacre.

ii. Thème I - Le rôle de la Charte sociale européenne dans l'affirmation des droits sociaux en période de crise et en phase de sortie de crise

a. Session ministérielle

72. La première séance ministérielle a permis aux Ministres, Vice-Ministres et Secrétaires d'Etat, ainsi qu'à des représentants du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de la Commission européenne et du Parlement européen, de prendre la parole dans le cadre des discussions sur le Thème I de la Conférence.

73. Cette séance a permis de faire ressortir toute l'importance que revêt la Charte à la fois en tant qu'instrument normatif paneuropéen et comme système de garanties vivant et intégré, dont la mise en œuvre au plan national peut contribuer à soulager les tensions économiques et sociales, favoriser le consensus politique et, le cas échéant, faciliter l'adoption des réformes qui s'avèrent nécessaires. La Charte est donc un instrument au service du développement économique qui peut aussi - et doit - être socialement durable. Certains intervenants ont également évoqué les liens entre l'Union européenne et la Charte ; leurs observations, qui préfiguraient le débat autour du Thème II, ont jeté un éclairage des plus utiles sur la place de la Charte dans la sphère juridique internationale et ont permis de mesurer en contexte la valeur qui lui est réellement attachée.
74. S'exprimant au nom de la présidence azerbaïdjanaise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Salim Muslumov, Ministre du Travail et de la Protection sociale de la population de la République d'Azerbaïdjan, a appelé à opter pour une démarche plus globale dans laquelle tous les droits de l'homme, y compris les droits sociaux, seraient perçus comme autant de conditions indispensables à la dignité humaine, à la prospérité et à la sécurité, conditions qui se renforcent mutuellement. Dans ce contexte, il a souligné que nous devrions accorder le même degré d'importance au respect des droits sociaux qu'au respect des droits civils et politiques, et a estimé qu'il convenait, afin de leur donner plus de poids, renforcer les partenariats entre le Conseil de l'Europe et les organisations internationales et régionales compétentes, notamment l'Union européenne.
75. Evoquant la Déclaration adoptée par le Comité des Ministres en 2011 à l'occasion du 50<sup>ème</sup> anniversaire de la Charte, il a très justement indiqué que les Etats membres devaient redoubler d'efforts pour mieux faire connaître la Charte au plan national, précisant que cela supposait des mesures ciblées auprès des professions juridiques, des milieux universitaires et des partenaires sociaux, ainsi qu'une information du grand public sur ses droits. Cela permettrait de rendre la Charte plus efficace et plus pertinente au niveau national, et donnerait aux citoyens la possibilité de comprendre et de défendre leurs droits sociaux, y compris sur le plan judiciaire. Et Muslumov de conclure que le mouvement en faveur d'un renforcement des droits sociaux devait à l'évidence rassembler les organisations, les gouvernements et le public à tous les niveaux, et qu'une contribution plus importante de la part des autorités nationales lui serait très utile.
76. László Andor, Commissaire européen chargé de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, a tout naturellement mis en avant la position de la Commission européenne, tout en attirant l'attention sur le fait que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne reposaient sur des valeurs communes et défendaient les mêmes principes. Rappelant que la Charte était présente dans les traités de l'Union européenne, il a parlé du dialogue constant entre les deux organisations dans le domaine des droits économiques et sociaux. Il a ensuite évoqué les initiatives prises par l'UE pour lutter contre la crise économique et veiller au respect des droits sociaux. Il a notamment précisé que le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale au
- sein de l'Union avait augmenté de près de 7,8 millions entre 2009 et 2014. Il a souligné que les conséquences de la crise étaient inégalement réparties et que les Etats avaient tout à gagner à partager leurs expériences et à définir des stratégies efficaces et fructueuses en matière de politiques sociales.
77. Le Commissaire Andor est également revenu sur le tableau de bord des indicateurs relatifs à l'emploi et des indicateurs sociaux adoptés par la Commission européenne, expliquant que cette dernière entendait clairement intégrer dans l'évolution future de l'union monétaire des garanties sociales et économiques. Il a fort justement déclaré qu'il n'y aurait d'union monétaire durable ou légitime sans une convergence ascendante des normes sociales - qui doit puiser son inspiration dans les textes fondateurs, au sein desquels la Charte occupe une place centrale. Il a conclu en affirmant que la Commission européenne était prête à s'engager dans un dialogue permanent au niveau international, dialogue dont il s'est dit convaincu qu'il serait d'une aide précieuse pour garantir concrètement les droits consacrés par la Charte.
78. Antonio Tajani, Premier Vice-Président du Parlement européen, s'est dit vivement préoccupé par le fait que nombre de citoyens semblent aujourd'hui convaincus que les institutions européennes sont en quelque sorte responsables de la crise économique et de ses répercussions négatives. Il a souligné ici les garanties que ces institutions ont, depuis les années 50, au sein du Conseil de l'Europe comme de l'Union européenne, mises en place et défendues afin de protéger et promouvoir les droits sociaux fondamentaux sur notre continent. Ces garanties reposent, selon Antonio Tajani, sur le principe de l'économie sociale de marché, qui fait de ce dernier un instrument devant servir à réaliser les objectifs des politiques sociales. A cet égard, il est essentiel, comme la préconise le Parlement européen dans la Résolution du 27 février 2014 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2012) (voir annexe 4a), que, parallèlement à ceux de la Convention, les principes de la Charte continuent de caractériser l'action politique de l'Union et de ses Etats membres.
79. Dans cette perspective, le Premier Vice-Président du Parlement européen a tenu à appeler l'attention des participants, d'une part, sur la nécessité d'adapter les règles de la concurrence à la mondialisation des marchés afin d'éviter que le non-respect des droits fondamentaux dans des pays tiers n'ait des conséquences négatives pour le marché du travail en Europe, et, d'autre part, sur l'obligation impérative d'accompagner les politiques de rigueur par des mesures de relance économique qui puissent favoriser l'investissement et l'emploi. Antonio Tajani a conclu son intervention en affirmant que le droit représentait un instrument fondamental de la politique et que, dans cette optique, le moment était venu d'ouvrir « un grand débat sur la Charte » et sur la façon dont ce traitement européen majeur pourrait à l'avenir servir au mieux les politiques que l'Europe devrait engager pour relever les défis d'un monde en mutation.
80. Algimanta Pabedinskiene, Ministre lituanienne de la Sécurité sociale et du Travail, a déclaré que la Charte constitue l'instrument international le plus complet qui soit

tensions économiques et sociales, et de dégager un large consensus autour de la politique sociale ».

b. Panel - Les mesures d'austérité en période de crise

84. Le premier panel d'experts, animé par Francesco Manacorda, Directeur adjoint du quotidien « La Stampa », a traité de l'impact des mesures d'austérité sur les droits sociaux, la participation des citoyens et la contribution de la Charte sociale européenne à la phase de sortie de crise.

85. Dans ce contexte, Cleopatra Dombia-Henry, Directrice du Département des normes internationales de l'OIT, a abordé ces questions en donnant quelques éclaircissements sur les synergies entre la Charte et les instruments de l'OIT. Elle a mis l'accent sur l'importance que revêt la cohérence des politiques au plan national et international. Au niveau international, une harmonisation des normes établies par le Conseil de l'Europe, l'UE et l'OIT est nécessaire pour éviter toute confusion ou tout conflit concernant les obligations multiples et diverses auxquelles ont souscrit les Etats. Cette harmonisation des normes permettra à son tour de simplifier le processus suivi pour s'assurer de leur respect par les Etats. A l'échelon national, les gouvernements doivent veiller à ce que les services ministériels s'emploient conjointement à trouver un juste équilibre en termes de solutions et de stratégies. Le ministère du travail et le ministère des finances doivent, en particulier, coordonner leurs politiques afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles pour ce qui est des droits sociaux et sur le plan économique. Cette coordination exige de traduire les engagements internationaux dans les lois et pratiques internes. La protection offerte par les normes internationales est capitale car, qu'il s'agisse du droit à une rémunération décente, des congés payés, des régimes de sécurité sociale ou de la santé et de la sécurité au travail, nous avons tous besoin d'une protection sociale à différents moments de notre existence. Pour Dombia-Henry, l'Europe doit montrer l'exemple à d'autres pays.

86. S'agissant de l'austérité, il est clair que la crise a eu des répercussions sur les obligations internationales des Etats au regard de la Charte et des conventions de l'OIT en termes de ratifications. Qui plus est, les organes de contrôle de l'OIT ont constaté que les tentatives de passer par le dialogue social pour trouver des solutions de compromis appropriées se sont soldées par un échec. L'OIT privilégie pour ce dialogue une approche tripartite afin de promouvoir la justice sociale. Il est important que ce dialogue ait lieu car il permet aux travailleurs, aux employeurs et aux pouvoirs publics de se concerter et contribue à la recherche d'un juste équilibre pour empêcher que certains droits ne soient, parfois irrémédiablement, sacrifiés. De l'avis de Dombia-Henry, les décisions ou les compromis, quels qu'ils soient, auxquels il faut recourir dans le sillage de la crise doivent scrupuleusement éviter de porter atteinte aux principes et droits fondamentaux au travail. Il ne pourra en être ainsi qu'à la condition que l'on retrouve effectivement, dans les cadres juridiques comme dans les pratiques, l'esprit de la Charte et les droits qu'elle protège.

garantissant des droits sociaux et économiques essentiels et fondamentaux qui touchent les citoyens dans leur vie quotidienne. Il faut, a-t-elle indiqué, mieux adapter nos systèmes de sécurité sociale aux besoins de la situation, les rendre plus adéquats, leur conférer une plus grande stabilité et les amener à être plus efficaces – un objectif auquel la Charte, mécanisme de contrôle équilibré unique en son genre, peut, de l'avis de tous, précisément contribuer.

81. Poursuivant sur ce thème, Faruk Çelik, Ministre turc du Travail et de la Sécurité sociale, a fait observer que les mesures d'austérité mises en place pour lutter contre les problèmes d'ordre macroéconomique se sont traduites pour de nombreux individus par un recul de leurs droits sociaux, en particulier sur le plan de la sécurité sociale. Cette dernière fait partie des principaux facteurs de stabilité d'un pays. Elle constitue un instrument efficace absolument primordial, qui protège les sociétés contre les chocs économiques, surtout en temps de crise. Çelik a souligné que la Charte jouait en période de crise et en phase de sortie de crise un rôle constructif que l'on ne saurait ignorer et qui était nécessaire pour accroître le bien-être des populations dans chaque pays. Il a insisté sur le fait que le dialogue qui s'était instauré entre le Gouvernement turc et le Comité avait, par sa qualité, incité la Turquie à ratifier de nouvelles dispositions de la Charte et à préserver un certain nombre de droits sociaux. Enfin, il a ajouté que la dimension internationale de la sécurité sociale n'avait jamais été aussi importante en raison de l'accélération des flux migratoires qu'entraîne la mondialisation.

82. Sergey F. Vel'myakin, Premier Vice-Ministre russe du Travail et de la Protection sociale, a expliqué que le respect des obligations contractées en vertu de la Charte, et plus spécialement celles qui se situent dans la sphère des droits sociaux, demeurait un objectif prioritaire de la Fédération et que les conclusions du Comité aidaient les gouvernements à voir quels étaient les points faibles de leurs systèmes et à améliorer leurs textes de loi et les pratiques suivies pour les faire appliquer.

83. Radoslaw Mieczko, Sous-Secrétaire d'Etat au ministère polonais du Travail et des Politiques sociales, a rappelé aux participants que la Charte avait été conçue pour des situations à l'image de la crise que nous traversons aujourd'hui. Le dialogue entre les Etats et les organes de contrôle de la Charte doit, a-t-il indiqué, reposer sur la recherche de solutions qui permettent de concilier la protection des droits et garanties et les réalités socio-économiques. Empruntant au discours prononcé auparavant par le Commissaire Andor, il a souligné que certaines de ces réalités – l'aggravation du chômage avec près de neuf millions de sans-emploi supplémentaires depuis 2008, le chômage des jeunes, le chômage de longue durée – étaient très préoccupantes. Il a souligné que derrière tous les chiffres que l'on égrenait se trouvaient des hommes et des femmes, des êtres humains, qui avaient des droits fondamentaux. Il a estimé qu'il fallait créer des conditions plus favorables à l'activité économique, tout en veillant à préserver l'équilibre budgétaire. Au moment de clore la séance ministérielle, il a déclaré : « Il est de notre devoir de protéger et renforcer le rôle positif que joue la Charte sociale européenne, en ce qu'elle est une source de garanties dont la mise en œuvre peut contribuer à atténuer les

que les parlements puissent agir et prendre des décisions. Les partenaires sociaux aspirent eux aussi à s'engager dans le processus de refonte du système.

90. Jean-Marie Heydt, Président de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, a fait valoir que la Charte devait continuer à évoluer avec son temps et a appelé les Etats parties à ratifier la procédure de réclamations collectives. Cela permettrait à la Charte, a-t-il indiqué, de demeurer un instrument adapté aux besoins et d'être un outil proactif et transparent au service de la protection des droits fondamentaux. Nous devons avoir vis-à-vis de la Charte une approche démocratique axée sur l'individu, l'être humain. La procédure de réclamations collectives permet de protéger directement les droits fondamentaux des personnes. Heydt a par ailleurs appelé l'attention sur la nécessité de renforcer le mécanisme de suivi au sein du Conseil de l'Europe pour faire en sorte que l'établissement d'une violation débouche sur une véritable remise en question. Cela inciterait les Etats à apporter des modifications utiles et positives à leurs législations et à intervenir rapidement pour protéger les droits.

91. Bernadette Ségol, Secrétaire Générale de la Confédération Européenne des Syndicats, a souligné que ni les difficultés économiques, ni les mesures d'austérité prises pour y remédier, ne devaient servir de prétexte pour s'abstenir d'appliquer les droits sociaux. La Charte est un instrument utile et le sera plus encore si les mesures d'austérité actuellement déployées devaient perdurer. Le principe de la nécessité de ces mesures est contesté, car elles n'ont pas réglé les problèmes. Ainsi, il n'a pas été démontré que la baisse des salaires générerait des emplois. Ségol a, dans ce contexte, avancé deux propositions. Tout d'abord, nous devrions impérativement faire repartir le processus d'adhésion de l'Union européenne à la Charte, actuellement bloqué. Cela permettrait de consolider la place de la Charte dans le cadre européen des droits et donnerait aux Etats membres de l'UE la possibilité de montrer l'exemple, comme l'a souhaité Dombia-Henry, en tenant davantage compte des droits sociaux dans l'élaboration de la législation de l'UE – la Charte y gagnerait en visibilité. Deuxièmement, il conviendrait d'améliorer le système de contrôle de l'application de la Charte avec le concours des partenaires sociaux, non seulement à l'échelon national mais aussi au plan européen. La participation des citoyens est ici le cœur du problème. Mais comment faire de celle-ci une réalité ? Les partenaires sociaux représentent un atout de taille sur le terrain des droits économiques et sociaux. La Confédération européenne des syndicats continuera d'utiliser les moyens à sa disposition pour prendre part, avec le Conseil de l'Europe, à la mise en œuvre de la Charte – une démarche qu'elle invite également d'autres à suivre.

c. Panel - La contribution de la procédure de réclamations collectives

92. Le deuxième panel, animé par Giuseppe Zaffuto, Porte-parole, Direction de la Communication du Conseil de l'Europe, a été consacré aux mécanismes de contrôle de la Charte sociale et s'est penché sur la contribution que la procédure de réclamations collectives apporte et pourrait apporter à l'avenir au respect des droits sociaux.

87. Ioannis Dragasakis, Président de la Sous-Commission sur la Charte sociale européenne de la Commission des affaires sociales, de la santé et du développement de l'Assemblée parlementaire, a insisté sur la nécessité d'adopter une position cohérente. Il ne suffit pas de se dire attachés aux droits sociaux ; le problème qui se pose est celui du choix à faire lorsque les droits des plus démunis se heurtent aux intérêts de quelques privilégiés. Dragasakis a critiqué les politiques d'austérité imposées au plan international sans souci des droits sociaux ; il faut, a-t-il indiqué, que ces politiques soient définies dans le cadre de la Charte, sous peine de voir l'ensemble des droits de l'homme disparaître. L'importance d'un équilibre entre l'assainissement des finances publiques et la protection des droits sociaux est examinée plus avant dans la contribution de la Sous-Commission (voir annexe 3a).

88. Sylvie Goulard, Membre du Parlement européen, a estimé que priorité devait être donnée à la lutte contre l'aggravation de la pauvreté et des inégalités, ajoutant que les mesures qui pouvaient être imaginées pour y parvenir étaient extrêmement nombreuses, tant au niveau européen qu'au plan national. Elle a souligné qu'il fallait revoir notre discours à l'égard des plus démunis. Selon Sylvie Goulard, la classe politique et les médias, ne doivent pas seulement cesser de stigmatiser cette fraction de la société ; mais doivent également en reconnaître toute la valeur qu'elle offre. Indépendamment des aspects moraux que revêt l'exclusion des plus démunis, c'est une question de gaspillage économique. L'approche de l'inclusion suppose notamment de réinvestir dans le système éducatif. Pour Goulard, le fait de critiquer les mesures d'austérité déployées par les gouvernements européens ne résoudra pas la crise. Ce qui importe, c'est de voir comment investir sans endetter les générations futures et les amener indûment à supporter les dépenses courantes de fonctionnement. On ne saurait miser, pour tenter de parvenir à l'équilibre budgétaire, sur une baisse des salaires des citoyens les plus défavorisés. L'harmonisation fiscale a été considérée comme étant l'un des terrains sur lesquels il faudrait redoubler d'efforts pour faire en sorte que le marché commun européen puisse continuer de fonctionner.

89. La contribution de Renata Hornung Draus, Vice-Présidente pour l'Europe de l'Organisation internationale des Employeurs, a été centrée sur les problèmes institutionnels apparus avec la crise. La crise financière s'est muée en une crise de l'emploi. La question qui se pose est donc de savoir ce qu'il convient de faire pour recréer des emplois. Nous devons chercher les moyens d'amener les petites entreprises à embaucher. Nous devons être prêts à remettre en cause nos systèmes actuels en matière de charges sociales. Cela étant, l'assainissement des finances publiques suppose non seulement des mesures d'austérité – qui peuvent aussi être motivées par un désir de justice « intergénérationnelle » dans le but de ne pas répercuter les coûts sociaux sur les générations futures – mais aussi des politiques qui soient formulées en termes de justice sociale. Le chômage bute sur un certain nombre de facteurs structurels. Nous devons nous demander si les systèmes sociaux que nous connaissons aujourd'hui favorisent la création d'emplois. La bureaucratie est parfois excessive ; il faut

été mises en place qui a été condamnée que les mesures elles-mêmes. Khaliq a fort habilement expliqué la valeur ajoutée de la Charte : lorsqu'à l'issue de l'examen d'une situation, l'Etat membre mis en cause décide d'y remédier, ce n'est pas seulement l'atteinte au droit d'un individu que l'on répare, c'est le tort fait à tous ceux qui en sont touchés que l'on redresse.

97. Guido Raimondi, Vice-Président de la Cour européenne des droits de l'homme, s'est attaché à souligner, au début de son allocution, que le Comité est une instance qui dégage force, autorité et respect, et ce bien qu'il traite de droits qui, en dépit des déclarations de principe, ne sont pas encore considérés dans les faits comme étant du même niveau que ceux dont s'occupe la Cour. Le juge Raimondi a reconnu la grande qualité de la jurisprudence du Comité, tant celle issue de la procédure des rapports que celle résultant de l'examen des réclamations collectives ; il a précisé que la Cour tenait pleinement compte de cette jurisprudence – et parfois en s'y référant expressément – à chaque fois qu'elle devait se pencher sur des aspects relatifs à la dimension sociale des droits fondamentaux. A ce propos, il a cité une série d'exemples qui montrent à quel point la Charte et la jurisprudence du Comité ont pesé sur les décisions de la Cour.

98. Après avoir illustré la complémentarité et la synergie des relations qui existent entre la Cour et le Comité, le juge Raimondi a insisté sur la valeur ajoutée qu'apporte la procédure de réclamations collectives comparativement à la procédure de recours devant la Cour. Il lui a ainsi attribué trois grands mérites : tout d'abord, son caractère *immédiat*, en ce sens que les réclamations peuvent être formées sans que les voies de recours internes aient été épuisées ; deuxièmement, son *efficacité*, puisque la décision sur le fond concernant les questions examinées intervient rapidement – dans un délai maximum de 24 mois – ; enfin, son caractère *général*, dans la mesure où, à l'instar des « arrêts pilotes » de la Cour, la procédure de réclamations collectives permet de traiter de manière systématique des situations qui concernent plusieurs individus.

iii. Thème II - La mise en œuvre des droits sociaux en Europe

99. Le 18 octobre, avant la session ministérielle portant sur le thème cité ci-dessus, Anne Brasseur, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a fait une allocution. Au début de son intervention, la Présidente Brasseur a tenu à souligner que les droits sociaux doivent être considérés comme des droits de l'homme fondamentaux, indivisibles des droits civils et politiques, et non pas comme des droits de « seconde classe ». La Présidente, Brasseur a affirmé que la réalisation des droits sociaux est essentielle en périodes de récession économique et de crise, durant lesquelles ces droits risquent d'être mis en danger en raison de pressions budgétaires pour la mise en œuvre des mesures d'austérité. Faisant référence aux positions et activités de l'Assemblée parlementaire en matière de droits sociaux, elle a, à juste titre, indiqué que les mesures d'austérité ne peuvent jamais être adoptées au détriment des groupes plus vulnérables comme les jeunes familles, les mères célibataires, les enfants,

93. Jean-François Akandji-Kombé, Coordinateur général du Réseau académique sur la Charte sociale européenne et les droits sociaux (RACSE), Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne à Paris, a exposé deux importantes propositions avancées par le RACSE pour garantir une meilleure application de la Charte sociale. La première suggère de supprimer le délai de quatre mois qui doit aujourd'hui être respecté entre la transmission au Comité des Ministres d'une décision relative à une réclamation collective et sa publication. La seconde plaide pour un renforcement du mécanisme de contrôle du Comité des Ministres, sur le modèle de celui mis en place pour suivre l'exécution des arrêts de la Cour. Ces propositions sont détaillées et expliquées plus avant dans la contribution du RACSE (voir annexe 3e).

94. Coim O'Connell, Rapporteur général du Comité, a fait observer que la procédure de réclamations collectives permettrait à ce dernier d'analyser des situations de manière plus concrète et plus précise que ne l'autorise la procédure des rapports. Son utilité a également été soulignée par des représentants des gouvernements, des juges et des médiateurs, qui ont mis en avant le fait que les réclamations collectives conféraient une dimension plus tangible à la Charte, ajoutant qu'un engagement plus actif de la part des autorités nationales et des partenaires sociaux en faveur de cette procédure ne pourrait que lui être profitable. Ces réflexions, de même que d'autres idées en la matière, sont développées et expliquées plus avant dans la contribution du Comité (voir annexe 3c).

95. Urfan Khaliq, Professeur de droit public international et européen à l'Université de Cardiff, a indiqué que, pour exploiter tout le potentiel qu'offre la procédure de réclamations collectives, il fallait que davantage d'Etats membres ratifient le Protocole. Il s'est dit déçu de constater qu'ils n'étaient que quinze Etats à l'avoir fait. La procédure de réclamations collectives ne constitue pas, a-t-il indiqué, une menace pour les Etats ; elle leur donne au contraire la possibilité de s'engager aux côtés des citoyens et d'améliorer leur niveau de vie. Cela nous rappelle, comme l'a affirmé Poletti dans son discours d'ouverture, que la procédure de réclamations collectives rapproche la Charte de ceux à qui elle entend s'adresser, à savoir les citoyens. Or, il est, on le devine sans peine, des situations où des individus seraient tentés de saisir la Cour alors qu'un recours pourrait en réalité être formé dans le cadre du mécanisme de réclamations collectives. On pourrait ainsi traiter plus rapidement ces dossiers et l'on éviterait aussi des saisines répétées de la Cour.

96. Urfan Khaliq a rappelé que le Comité a géré la procédure de réclamations collectives avec équité ; en laissant ainsi une marge d'appréciation qui tient compte du caractère subsidiaire de la Charte et mettant en avant la responsabilité première des Etats. Les critères de proportionnalité dont est assortie la procédure témoignent d'une approche nuancée pour l'application des droits sociaux. La Charte, en tant qu'instrument vivant, permet de prendre dûment en compte les différentes réalités socio-économiques. Dans les décisions prononcées par le Comité relatives aux réclamations collectives formées contre la Grèce, c'est davantage la façon dont les nouvelles mesures avaient

- les personnes âgées, les personnes handicapées, les immigrés et les minorités ethniques.
100. Dans cette perspective, Anne Brasseur a rappelé que l'Assemblée invite constamment les Etats membres du Conseil de l'Europe, qui ne l'ont pas encore fait, à ratifier la Charte révisée, son Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives, ainsi que ledit Protocole de Turin – protocole de modification qui prévoit l'élection des membres du Comité par l'Assemblée parlementaire. Dans ce contexte, la Présidente Brasseur a tenu à encourager expressément son propre pays, le Luxembourg, à avancer sur la voie de la ratification de ces instruments. En ce qui concerne la dimension parlementaire, Anne Brasseur a rappelé que l'Assemblée parlementaire encourage les assemblées nationales à utiliser aussi bien la Charte que la jurisprudence du Comité lors de l'élaboration des législations nationales et régionales.
- a. Session ministérielle
101. La seconde séance ministérielle a permis aux Ministres, Vice-Ministres et Secrétaires d'Etat de prendre la parole sur les questions abordées dans le Thème II.
102. Pour Michael Farrugia, Ministre maltais de la Famille et de la Solidarité sociale, la période de sortie de crise que nous vivons devrait être l'occasion de renforcer la cohésion sociale et la justice sociale, en s'attachant à créer des marchés de l'emploi qui favorisent davantage l'intégration et en investissant dans les compétences et aptitudes des individus. La vision sociale de l'Europe doit, selon lui, être complétée par des réponses novatrices aux problèmes sociaux ; il faut encourager et mettre en place des mesures qui soient axées sur la réduction et la prévention de la pauvreté, tout en garantissant une plus grande égalité des chances, davantage de justice sociale et une mobilité sociale accrue, ainsi que des mesures qui cherchent à inscrire l'inclusion sociale au cœur des différents domaines d'action. Farrugia a réaffirmé que les instruments juridiques du Conseil de l'Europe en matière de droits sociaux étaient tout indiqués pour promouvoir le bien-être social et la cohésion sociale.
103. Selon le Ministre Farrugia, il est nécessaire de recourir à de nouveaux moyens pour mesurer le bien-être social dans le contexte européen ; les méthodes actuellement utilisées par Eurostat ne permettent pas d'inclure les prestations sociales en nature (formules gratuites de garde d'enfants, services de santé gratuits, logements sociaux, etc.). Malte a déployé un large éventail de politiques qui traitent des problèmes sociaux et économiques sous de nombreux aspects. Parallèlement, le chômage a reculé et le PIB a progressé. Et le Ministre de conclure : « La classe politique n'hésite pas à dire « Nous avons sauvé les banques, nous avons sauvé l'euro » ; alors, rangeons-nous derrière la Charte et sauvons les peuples ! ».
104. Michaela Marksová, Ministre tchèque du Travail et des Affaires sociales, a souligné toute l'intérêt que revêtait la procédure de réclamations collectives en ce qu'elle pouvait
- contribuer à protéger plus efficacement les droits sociaux et économiques. Elle a constaté qu'il arrivait que les réclamations portent sur des questions sortant de la compétence d'un ministère donné, de sorte que plusieurs départements étaient amenés à coopérer et à coordonner leur action. Pour autant, cela illustre aussi l'ampleur et l'importance des droits sociaux, et montrait tout le potentiel qu'offrait cette procédure pour examiner pleinement de tels recours.
105. Petya Evimova, Vice-Ministre bulgare du Travail et des Politiques sociales, est revenue sur la ratification de la procédure de réclamations collectives par son pays. Elle a déclaré que la Bulgarie accordait aux décisions du Comité relatives aux réclamations collectives une attention toute particulière. Le fait que la Charte soit devenue partie intégrante du droit interne avait à l'évidence conduit à des évolutions notables en termes de protection des droits sociaux élémentaires des citoyens, à savoir le droit à un travail décent, le droit d'association et de participation, le droit des enfants et adolescents à la protection, et le droit à la sécurité sociale. L'adoption de la Charte comme outil de référence pour les normes en matière de protection des droits a également eu pour effet d'améliorer la législation encadrant l'égalité de traitement, la non-discrimination et l'égalité des chances, et de favoriser l'intégration des personnes handicapées dans tous les secteurs de la vie sociale.
106. Nicolas Schmit, Ministre luxembourgeois du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale, s'est attaché à montrer que le progrès économique et le progrès social, loin de s'opposer, étaient complémentaires. Il a mis en exergue quelques grands problèmes liés à la mise en œuvre des politiques sociales et économiques. Tout d'abord, il faut s'assurer la participation des jeunes et assurer que leurs droits soient garantis. Pour bâtir un avenir stable, il faut que les jeunes puissent participer à la construction de leur propre avenir ; nous devons œuvrer pour une justice intergénérationnelle et mettre à profit les capacités des générations plus jeunes, qui n'ont jamais été mieux formées. Deuxièmement, l'Europe doit assumer la responsabilité des migrants qui arrivent, pleins d'espoir, sur notre continent – il faut leur permettre d'exprimer leurs droits. Ostracisés, discriminés, démunis et incompris, ils ont cessé de croire dans les institutions nationales et internationales, mais n'en continuent pas moins de vouloir revendiquer leurs droits fondamentaux et les valeurs de justice sociale inscrites dans la Charte. La crise économique que nous connaissons nuit à la cohésion sociale et fait resurgir les démons du passé, le nationalisme, le populisme et le racisme. Les divisions, les inégalités et les injustices qu'elle génère ne sauraient constituer la base d'une économie prospère et durable. Au même titre qu'une saignée n'a jamais soigné une maladie, les politiques d'austérité ne pourront déboucher sur la croissance. L'Europe doit se relancer ; elle peut et doit le faire en s'appuyant sur ces mêmes droits fondamentaux que la Charte a consacrés depuis 1961. Enfin, faisant référence aux encouragements de la Présidente Brasseur concernant la ratification de la Charte révisée, le Ministre a indiqué que le Luxembourg allait se mettre au travail afin de rattraper son retard.

107. Tajana Dalic, Ministre adjointe croate au ministère du Travail et du Système de pension, a indiqué dans son intervention que le droit au travail était l'un des plus importants de la Charte et que la recherche de solutions au problème du chômage, qui s'était sensiblement aggravé durant la crise économique, constituait un défi majeur. Les pertes d'emplois présent directement sur les recettes budgétaires et affectent la pérennité des droits sociaux et des prestations, notamment les retraites, les soins de santé et la protection sociale. Dalic a toutefois estimé que le fait d'investir dans des mesures actives en faveur de l'emploi permettrait de multiplier les effets positifs pour la société grâce à l'accroissement des recettes publiques et à la hausse des dépenses consacrées aux biens et services, qui dopent la croissance économique générale tout en réduisant les dépenses consacrées aux prestations de sécurité sociale. Ces mesures devraient être ciblées sur des catégories bien précises de chômeurs défavorisés sur le marché du travail, ainsi que sur des personnes occupant un emploi précaire. Le chômage des jeunes est un problème qui mobilise tout particulièrement l'attention des autorités croates, afin de faciliter des développements futurs positifs et le progrès.
108. Nenad Ivanišević, Secrétaire d'Etat au ministère serbe du Travail, de l'Emploi, des Vétérans et des Affaires sociales, a fait état des modifications en passe d'être apportées à la législation nationale pour tenir compte de la Charte, expliquant que l'objectif était de viser une application plus cohérente de ses normes. Cela montre, a-t-il indiqué, que la Charte et la jurisprudence du Comité peuvent réellement contribuer à faire respecter les droits sociaux lorsque les instances législatives nationales se mobilisent autour de ses dispositions. Qui plus est, cette mobilisation des pouvoirs publics, des organes parlementaires et des ONG est nécessaire pour continuer à promouvoir les droits des travailleurs et les droits sociaux.
109. Dejan Levic, Secrétaire d'Etat au ministère slovène du Travail, de la Famille, des Affaires sociales et de l'Égalité des chances, a rappelé, pour clore cette séance ministérielle, qu'on ne pouvait espérer un développement durable de la société européenne qu'à la condition de mettre ses trois dimensions – sociale, environnementale et économique – sur un pied d'égalité. Il a ajouté que, plus grandes seraient les zones de convergence entre les instruments du Conseil de l'Europe et le droit de l'Union européenne, moins les Etats éprouveraient de difficultés à s'acquitter de leurs obligations relatives à la mise en œuvre des droits sociaux. D'où la nécessité d'un intense dialogue entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne.
- b. Les synergies entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne
110. Le dernier panel, animé par Giovanni Guiglia, Coordinateur de la Section italienne du Réseau académique sur la Charte sociale européenne et les droits sociaux, Professeur de droit public à l'Université de Vérone, a rassemblé des représentants du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne, de l'Agence des droits fondamentaux de
- l'UE et de la RACSE, qui ont débattu des liens, des convergences et des divergences entre le droit de l'Union européenne et la Charte.
111. Pour Giuseppe Palmisano, membre du Comité européen des Droits sociaux, la synergie entre le droit de l'Union européenne et la Charte est précisément l'un des principaux objectifs de la Conférence : il s'agit de faire en sorte que les droits sociaux, notamment ceux que consacre la Charte, bénéficient de toute l'attention des institutions de l'Union et de ses Etats membres et puissent ainsi être renforcés et valorisés dans le cadre des politiques et des activités législatives menées dans ce domaine. Il est d'autant plus nécessaire de réaliser cet objectif lorsque, notamment dans le contexte de la crise économique, des mesures d'austérité et des réformes du fonctionnement du marché du travail ont donné lieu à des frictions entre le système de l'Union et celui de la Charte. L'intervenant a mentionné à ce propos des décisions rendues récemment par le Comité dans des réclamations collectives qui portaient sur des violations de la Charte mettant en cause la Grèce et la Suède (voir note de bas de page n° 1 et document de travail du Comité sur « La relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne », annexe 3g).
112. Afin d'expliquer ces frictions, référence est faite à la diversité des systèmes normatifs en question : d'un côté, le système de la Charte, dont le contenu est incontestablement plus pointu mais qui concerne des valeurs fondamentales qui revêtent une portée constitutionnelle ; de l'autre, le système beaucoup plus vaste et plus complexe de l'Union qui, outre les valeurs précitées, poursuit aussi des objectifs dans des domaines différents tels que les libertés économiques, la concurrence, les équilibres financiers, etc. Selon Palmisano, cette diversité des approches peut entraîner – cela s'est déjà produit – des déséquilibres qui nuisent à la protection des droits sociaux fondamentaux au plan européen. A long terme, les distorsions de cet ordre peuvent se traduire par un recul du modèle social européen fondé sur le respect des droits sociaux et des systèmes perfectionnés de protection sociale.
113. Convaincu que la justice sociale doit être l'un des piliers de la construction européenne, Palmisano a soutenu, illustrant son propos par plusieurs exemples concrets, que l'heure est venue de tirer profit des convergences qui existent entre le droit de l'UE et la Charte. Il faut veiller à ce que, d'une part, les textes de l'Union et de ses Etats membres respectent pleinement les droits sociaux fondamentaux et, d'autre part, que l'Europe entière, au-delà de l'Union, puisse bénéficier des grandes avancées de l'UE en matière de droits sociaux, dans l'espoir que cela puisse être réalisé en se référant également à la Charte et aux travaux du Comité, qui sont prêts à être complétés et enrichis grâce auxdites avancées. Comme l'a proposé le Comité (voir annexe 3), il s'agit en d'autres termes de « systématiser » les synergies existantes générées par le dialogue amorcé avec les institutions compétentes de l'UE, en particulier la Commission, le Comité économique et social, l'Agence des droits fondamentaux et, sur un plan plus politique, le Parlement. Les institutions de l'Union pourraient aussi contribuer à la protection des droits sociaux en incitant directement les Etats membres qui ne l'ont pas

- encore fait à ratifier la Charte révisée (neuf Etats) et le Protocole relatif aux réclamations collectives (quatorze Etats).
114. Olivier De Schutter, membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (2015 – 2018), Professeur à l'Université de Louvain et au Collège d'Europe, a exposé quatre propositions destinées à renforcer les synergies entre l'UE et le Conseil de l'Europe dans le domaine des droits sociaux. Ces propositions sont expliquées en détail dans la contribution du Réseau académique sur la Charte sociale européenne et les droits sociaux (voir annexe 3d). La première proposition recommande de faire systématiquement référence, dans l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux de l'UE – qui contient une série de dispositions inspirées de la Charte –, à l'interprétation qu'en a donnée le Comité ; de même, les institutions européennes, y compris la CJUE, prennent en compte la jurisprudence de la Cour. Ces deux traités influents seraient ainsi placés sur un même pied.
115. La deuxième proposition, qui part du constat qu'un certain nombre de dispositions de la Charte sociale européenne n'ont pas été intégrées dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, préconise d'intégrer les droits fondamentaux consacrés par la première dans les principes généraux du droit de l'UE. Cela contribuerait à éclairer les juridictions nationales et à mieux harmoniser l'application des deux cadres normatifs. La jurisprudence du Comité devrait donc guider l'évolution de la jurisprudence de la CJUE en matière de droits sociaux, dans le respect des principes généraux du droit de l'UE. La troisième suggestion concerne les évaluations d'impact que prépare la Commission européenne avant de soumettre des propositions législatives aux organes de l'UE : elles devraient tenir systématiquement compte des dispositions de la Charte sociale européenne, non seulement pour ce qui a trait aux droits sociaux, mais aussi dans tous les domaines qui touchent au fonctionnement des marchés intérieurs, sans se cantonner aux secteurs couverts par la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion. Cela éviterait aux membres d'avoir un jour à choisir entre la nécessité, d'une part, de suivre les conclusions du Comité et, d'autre part, de respecter les obligations imposées par le droit de l'UE. Enfin, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe devraient élaborer un document commun qui recenserait les obstacles juridiques et techniques à l'adhésion de l'UE à la Charte. Si nous voulions que cette adhésion intervienne d'ici 2030-2040, nous devons nous atteler dès maintenant à l'établissement de ce document. Cette adhésion et le travail qu'elle implique concrètement constitueraient en outre un important message adressé aux citoyens de l'UE quant à la dimension sociale de l'Union.
116. Luca Jahier, Président du Groupe III du Comité économique et social européen (CESE) de l'Union européenne, a plaidé pour un resserrement de la collaboration entre l'UE et les organes de la Charte sociale européenne, grâce notamment à une meilleure coordination et à un dialogue plus étroit entre le CESE et le Comité. Il a par ailleurs préconisé un certain nombre de mesures concrètes : nouvelles formes d'actions en nom collectif (qui offriraient une protection plus large des droits sociaux), renforcement de la procédure de réclamations collectives, recours accru aux initiatives citoyennes instaurées
- par le Traité de Lisbonne. Il a en outre suggéré que l'UE adopte les indicateurs d'impact social couplés à des mécanismes de stabilisateurs automatiques. Ces différents leviers contribueraient à une approche concertée de la mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux.
117. Paolo Mengozzi, Avocat général à la Cour de Justice de l'Union européenne, a tout d'abord tenu à indiquer que le document de travail sur la relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte rédigé par le Comité lui a facilité la tâche pour sa contribution à ce panel, en ce qu'il représente une bonne base de discussion. Il a ensuite mis l'accent sur l'engagement de l'Union européenne et sur les résultats concrets de son action en faveur de la protection des droits fondamentaux, notamment des droits économiques et sociaux. Soulignant l'importance du dialogue entre l'UE et le Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme, il a indiqué qu'il conviendrait de l'étendre à l'Organisation mondiale du Commerce, de façon à prendre en compte les défis de la mondialisation. Mengozzi s'est également félicité du dialogue qu'ont noué la CJUE et le Comité, évoquant à ce sujet les échanges de vues réguliers entre ces deux instances. Il a estimé que tout comme la Cour, le Comité devrait songer à appliquer une « présomption de conformité » des normes du droit de l'UE avec la Charte. Il a aussi précisé que d'autres considérations et propositions concernant les liens entre le droit de l'UE et la Charte figureraient dans ses observations écrites relatives au document de travail précité.
118. Armindo Silva, Directeur responsable de la législation sociale, de l'emploi et du dialogue social, au sein de la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion de la Commission européenne, a insisté sur le fait que l'UE avait pour fondement les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de prééminence du droit et de respect des droits de l'homme, valeurs qu'elle partageait avec le Conseil de l'Europe. Il a évoqué l'émergence, au sein de l'UE, d'une approche fondée sur les droits, qui s'est fait jour lorsqu'il est apparu que la construction d'un espace économique n'était durablement envisageable si ne reposait pas sur un ensemble de valeurs et de droits sociaux. La Charte est l'une des sources d'inspiration des traités de l'UE ; elle est notamment citée à l'article 151 du traité, disposition qui constitue la base juridique fondamentale de la législation sociale communautaire. Elle est aussi de plus en plus souvent reconnue par la CJUE lors de la détermination de nouveaux droits et principes fondamentaux. Il existe donc une grande convergence entre les systèmes de protection des droits fondamentaux de l'UE et la Charte.
119. Gabriel Toggenburg, Conseiller juridique principal du Directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, s'est posé la question de savoir comment harmoniser la législation de l'UE et les obligations issues de la Charte. Il a proposé de recenser les « noyaux durs de la Communauté », dans lesquels l'UE a une compétence législative lui permettant d'agir dans des domaines qui touchent ou se superposent au champ d'application de la Charte. Cela pourrait même se faire à une plus grande échelle, de façon à couvrir toutes les conventions du Conseil de l'Europe. Il a souligné que la

- force de l'UE résidait dans ses mécanismes d'exécution, citant à titre d'exemple l'effet direct de certains textes du droit communautaire et la suprématie de sa jurisprudence sur le droit national. Gabriel Toggendorf a ensuite tenu à se référer au consensus qui s'est formé autour de l'adoption du Plan d'action du 17 mai 2005 qui établit : « L'Union européenne veillera à ce que tous les aspects des Conventions du Conseil de l'Europe qui font partie de ses compétences soient transposés dans le droit de l'Union ». Il faudrait donc que l'UE et le Conseil de l'Europe travaillent en bonne entente, en mettant à profit la liberté et la force du Conseil de l'Europe en tant qu'organe d'établissement et de contrôle des normes.
120. A la suite du Panel relatif à la relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte, et avant la Session de clôture, Laura Boldrini, Présidente de la Chambre des Députés italienne, a fait une allocution. Lors de son intervention, Boldrini a souligné les carences des Etats et de l'Union européenne en ce qui concerne la protection sociale des citoyens touchés par les effets de la crise économique. A cet égard, elle a relevé que la réduction des dépenses publiques destinées à la mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux a eu des conséquences dramatiques, surtout dans les domaines de l'éducation et de la santé. La Présidente Boldrini a attiré l'attention de la Conférence sur le fait que selon les chiffres publiés par la Commission européenne le nombre de personnes menacées de pauvreté pourrait avoisiner les 100 millions en 2020 ; cette situation affectant en particulier les femmes et les jeunes.
121. En référence au débat en cours entre les économistes en ce qui concerne les réponses à donner à la crise, la Présidente Boldrini a fait remarquer que des hauts représentants ont clairement indiqué que les mesures d'austérité ne représentent pas, à elles seules, une approche adéquate pour résoudre les problèmes. En particulier, faisant référence à la pensée du Professeur Piketty, elle a rappelé que si les politiques d'austérité étaient poursuivies comme elles le sont actuellement, c'est-à-dire sans une action économique corrective, nous serons destinés à une régression qui pourrait conduire à des niveaux de distribution de la richesse similaires à ceux existants au 19<sup>ème</sup> siècle.
122. Dans ce cadre, tout en soulignant le caractère contraignant de la Charte, la Présidente Boldrini a considéré que pour garantir l'effectivité des droits garantis dans ses dispositions, la culture et les politiques des droits de l'homme doivent aujourd'hui "jouer l'attaque". En d'autres termes, il n'est pas suffisant selon la Présidente Boldrini de "défendre le *status quo*"; il convient au contraire de regarder en avant, anticiper de nouveaux droits et modèles de protection sociale capables de répondre aux besoins exprimés par notre époque. Les parlements sont en mesure de donner une impulsion décisive pour une nouvelle culture des droits, à la hauteur des défis actuels. Dans cet environnement, il pourrait s'avérer utile, d'une part, d'établir des procédures d' "early warning" afin d'assurer le suivi de la compatibilité entre les législations européennes et nationales, et les principes de la Charte; et, d'autre part, d'organiser des échanges réguliers entre les commissions compétentes des parlements nationaux à l'échelle continentale.
- iv. Séance de clôture
123. Gabriella Battaini-Dragoni, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe a rappelé que le point de départ de la Conférence avait été la prise de conscience de ce que la Charte était arrivée à un point où elle devait faire face à un certain nombre de problèmes majeurs qui compromettraient sa mise en œuvre effective et qui nécessitaient l'adoption de décisions politiques par les Etats contractants, par les organes politiques du Conseil de l'Europe, et dans une certaine mesure, par l'Union européenne. Elle a souligné qu'il était nécessaire de répondre à la crise par des mesures qui puissent concilier les exigences de croissance et le besoin de justice sociale. En d'autres termes, la dimension sociale ne pouvait être politiquement disjointe du contexte macroéconomique ou être considérée comme un élément accessoire. A cet égard, nombreux sont ceux qui se sont dit conscients - et la Secrétaire Générale adjointe l'a elle aussi répété - que la mise en œuvre de la Charte était un préalable essentiel à la réussite des politiques économiques déployées par les autorités nationales et européennes compétentes.
124. S'agissant des Etats également membres de l'Union européenne, elle a en outre souligné qu'une plus large acceptation de la Charte révisée offrirait l'avantage d'une meilleure intégration législative entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Parmi les solutions envisagées pour harmoniser la mise en œuvre des droits sociaux figure aussi la possibilité, le moment venu, d'une adhésion de l'UE, non seulement à la Convention européenne des droits de l'homme, mais également à la Charte révisée, comme le préconise le Parlement européen. La Secrétaire Générale adjointe a indiqué qu'elle suivrait personnellement les initiatives formulées pour répondre à la priorité fixée par le Secrétaire Général, à savoir renforcer la Charte pour en faire un pilier du Conseil de l'Europe, aux côtés de la Convention. Nous devons tout faire, et nous ferons tout, a-t-elle déclaré, pour veiller à ce que la Charte continue d'occuper au sein du système conventionnel du Conseil de l'Europe une place conforme à la nature fondamentale des droits qu'elle protège, et à son statut de Constitution sociale de l'Europe.
125. Giuliano Poletti, Ministre italien du Travail et des Politiques sociales, a estimé qu'en cette période historique que nous traversons - du fait des changements qui ont modifié au niveau mondial, et donc en Europe, le rapport entre l'économie, le travail et la société -, l'affirmation des droits sociaux et économiques garantis par la Charte n'allait malheureusement pas de soi. La Conférence a été une occasion importante de réfléchir aux actions futures à engager pour que ces droits continuent d'être pleinement mis en œuvre dans un contexte géopolitique en constante évolution. Le Ministre s'est dit prêt à faire en sorte que le débat de haut niveau qui s'est ouvert à Turin puisse se poursuivre. Dans cette perspective, il a encouragé tous les participants à « Repartir de Turin » en veillant à ce que les droits fondamentaux deviennent source de dialogue et de

coopération à l'échelon de tout le continent. Il a expressément invité tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à faire un pas concret pour la Charte, en acceptant par exemple sa version révisée, des dispositions supplémentaires ou l'un de ses protocoles. Entendant souligner l'importance de ce pas, le Ministre a indiqué qu'il s'agissait, pour tous les Etats intéressés, d'un « impératif absolu ».

126. Piero Fassino, Maire de Turin, a déclaré partager le sentiment du Ministre Poletti selon laquelle l'affirmation des droits consacrés par la Charte n'était pas chose acquise à ce jour. La crise économique en est une bonne illustration. Le plus important est donc de faire en sorte de relancer la croissance et les droits, sachant que l'Europe ne vit pas dans une tour d'ivoire et que la dynamique issue de la compétitivité, qui revêt à présent une envergure planétaire, de même que le dumping social, pratiqué à l'échelon mondial, présente fortement sur la mise en œuvre de la Charte sur notre continent. Aussi les institutions européennes doivent-elles se battre non seulement pour la synergie des sources de droit, mais aussi pour l'universalité des droits sociaux, afin que leur défense en Europe ne finisse pas par pénaliser notre continent en termes de développement et n'ait des effets contreproductifs.

127. Il faut en d'autres termes, selon le Maire de Turin, continuer, d'une part, à proclamer le caractère central et la dignité du travail et des droits fondamentaux qui y sont liés, et, d'autre part, conjuguer croissance et protection sociale, avec toute la souplesse que cela exige. Les solutions retenues pour relever ces défis doivent veiller à ce que l'Europe puisse réaliser son modèle social sans pour autant devoir subir des choix opérés, au plan mondial, dans d'autres contextes économiques. Piero Fassino a estimé que la Conférence avait, à cet égard, mis en route un processus politique qui pourrait contribuer à répondre à ces défis, en intégrant les nouveaux scénarios et les nouvelles variables de la mondialisation. Dans le cadre de ce processus, il nous faut défendre et promouvoir la Charte, qui doit apparaître comme l'un des piliers autour desquels doit être redéfini le modèle de développement européen – et pas seulement européen.

## 2. Conclusions du Rapporteur général

128. Les échanges de vues, les exposés et les interventions ont fait ressortir avec force que les droits consacrés par la Charte font partie de l'ensemble indissociable des droits de l'homme et que l'on peut donc légitimement parler de « droits sociaux fondamentaux ». <sup>7</sup> C'est-à-dire des droits qui appartiennent à tous les êtres humains, au même titre que les droits civils et politiques, et sur lesquels repose la vie individuelle et collective dans la mesure où leur jouissance est indispensable pour exister. Ce sont, en

ce sens, des droits auxquels nous ne pouvons renoncer, à la différence des droits facultatifs qui seraient ceux que l'on peut ne pas exercer faute de moyens, en période d'austérité, et qui n'ont aucune utilité lorsque l'économie se porte bien.

129. Nous avons considéré des années durant que les droits sociaux et économiques étaient des droits secondaires, pour ainsi dire additionnels, en oubliant que leur substance, à savoir l'accès à des biens essentiels (nourriture, vêtements, logement, soins de santé, éducation, etc.) représentait, tant d'un point de vue théorique qu'historique, le préalable de toute revendication et de toute jouissance des droits civils et politiques fondamentaux. Comme l'a fait observer le philosophe turinois Norberto Bobbio, la reconnaissance de certains droits sociaux fondamentaux est la prémisses ou la condition première de l'exercice effectif des droits à la liberté. Un homme instruit est plus libre qu'un homme inculte ; quelqu'un qui a du travail est plus libre qu'un chômeur ; celui qui est en bonne santé est plus libre que celui qui est malade. <sup>8</sup>

130. Le fait que l'accès aux biens essentiels soit une condition nécessaire à l'exercice d'autres droits est on ne peut plus évident sur le plan anthropologique : la vie est consubstantielle à l'expression de la liberté. D'un point de vue moral, il apparaît donc que les situations dans lesquelles l'extrême pauvreté, la maladie ou l'impossibilité de subvenir à ses besoins menacent l'existence-même de certaines personnes créent des obligations absolues pour celles et ceux qui sont en contact avec elles. Ce concept a été clairement exprimé par Hans Jonas, qui a repris, pour l'illustrer, l'image du nourrisson : l'incapacité de ce dernier à assurer seul sa survie fait peser sur ses proches l'obligation absolue de pourvoir à son existence. <sup>9</sup> Il en va de même du blessé que nous apercevons au bord de la route : nous nous devons de nous arrêter et de lui porter secours. Ici aussi, la situation d'absolue nécessité rendrait notre indifférence coupable et le fait de ne pas intervenir nous serait reproché non seulement moralement mais aussi juridiquement, tant il est vrai que nos législations prévoient le délit de non-assistance à personne en danger.

131. L'idée que la jouissance des droits sociaux soit une condition préalable à la jouissance des droits politiques <sup>10</sup> se trouve du reste également attestée sur le plan historique. Dans les régimes aristocratiques ou bourgeois du début du XIXe siècle, seuls ceux qui étaient économiquement indépendants et possédaient une certaine instruction pouvaient voter et être élus au parlement. Lorsque cela s'est révélé inacceptable pour les régimes démocratiques – comme ça l'est à nos yeux –, il a semblé évident qu'il fallait,

<sup>8</sup> N. Bobbio, « *Sui diritti sociali* » (1986), désormais dans « *Teoria generale della politica* », par M. Bovero, Einaudi, Torino 1999, pag. 465.

<sup>9</sup> H. Jonas, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Insel Verlag, Frankfurt am Main, 1979.

<sup>10</sup> Cf. E.W. Bockenforde, *Soziale Grundrechte im Verfassungsgefüge*, in *Soziale Grundrechte Von der bürgerlichen zur sozialen Rechtsordnung*, hrsg. von E.W. Bockenforde, J. Jekwitz, Th. Ramm, Heidelberg 1981, pages 7-16.

majorités parlementaires et aux gouvernements le soin de mettre en place des politiques sociales et économiques qui iront dans un sens ou dans l'autre - cela fait partie du jeu démocratique. Pour autant, si les moyens engagés à cet effet peuvent être très divers et tous aussi légitimes les uns que les autres, il est des objectifs communs que l'on ne peut ignorer et au nombre desquels figure indéniablement la contribution à la recherche de ce qui peut permettre à chaque citoyen de vivre pleinement et dans la dignité. Aussi chaque Etat se doit-il de mener des politiques cohérentes qui donnent aux citoyens une possibilité raisonnable de subvenir à leurs besoins par leur travail et leurs initiatives. Il incombe également à l'Etat de faire en sorte que ces politiques soient transparentes et puissent être comprises de tous. En outre, elles doivent avoir des résultats vérifiables et ce qu'elles remplissent efficacement le « devoir constitutionnel » qui est le leur en matière de protection des droits sociaux.

134. Dès lors que la réalisation des droits sociaux est perçue comme un « devoir constitutionnel », l'affectation des fonds publics disponibles exige des analyses approfondies et des décisions éclairées. Dans une démocratie adulte, la question de l'accessibilité universelle des ressources dans le respect des principes de liberté et de justice ne peut être ignorée. Cela vaut autant pour la répartition des fonds publics que pour la régulation des rapports sociaux. Il faut en outre évaluer en permanence les incidences de telle ou telle politique sur les conditions nécessaires pour garantir une réelle égalité des citoyens. Nombreux sont en effet ceux qui pensent que des inégalités économiques et sociales excessives entre les citoyens peuvent non seulement faire obstacle à une véritable démocratie, mais risquent en outre de favoriser l'instabilité économique. Aussi est-il bon de rappeler que la lutte contre les inégalités est un facteur de développement économique et qu'il existe, comme l'a fort bien indiqué le Secrétaire Général, Jagland, une « productivité de la justice sociale ». Il est parfaitement exact – et les débats l'ont clairement fait ressortir – que les politiques d'austérité peuvent elles aussi être motivées par des raisons de justice « intergénérationnelle » pour éviter que ceux qui nous suivent n'aient à supporter, comme cela a trop souvent été le cas, les coûts sociaux de certaines politiques. Pour autant, il est des conditions de vie sur lesquelles on ne peut faire l'impasse si l'on veut garantir à chacun une vie un tant soit peu digne.

135. Ainsi que l'a rappelé Poletti dans son discours de clôture, ces conditions de vie décentes sont, dans le monde d'aujourd'hui, loin d'être acquises. Compte tenu des défis que pose la mondialisation, le moment est venu d'ouvrir un débat politique quant aux moyens de faire en sorte que la mise en œuvre des droits consacrés par la Charte se poursuive dans un contexte européen et mondial qui évolue rapidement. Il faut, en d'autres termes, « Repartir de Turin » en envisageant des choix qui intègrent le fait que le rapport entre l'économie, le travail et la société a changé en Europe, parce que le monde a changé. Le Maire de Turin l'a dit - le plus important est donc de faire en sorte de relancer la croissance et les droits, sachant que l'Europe ne vit pas dans une tour d'ivoire. Les participants à la Conférence ont unanimement estimé qu'au-delà de

pour garantir à tous une égale liberté d'expression et d'action politique, prévoir un certain nombre de mesures sociales. C'est ainsi que sont nées les mesures relatives à l'instruction publique, les politiques de l'emploi, l'assistance sanitaire, et bien d'autres encore. Si l'on s'aventurait à nier aujourd'hui ce lien, on retomberait dans un environnement marqué par l'exclusion sociale qui se muerait rapidement en exclusion politique, avec les risques graves que cela impliquerait pour les structures démocratiques.

132. Affirmer que les droits sociaux sont indissociables des droits civils et politiques et que la jouissance de ces derniers suppose la satisfaction de certains besoins sociaux essentiels ne signifie nullement faire fi des différences qui existent entre la dynamique qui anime les divers droits et l'intervention de l'Etat. En matière de droits fondamentaux à la liberté, il s'agit avant tout de définir les limites de l'action des pouvoirs publics et de tracer « négativement » les contours de l'intervention de l'Etat afin d'autoriser le plein exercice de libertés telles que la liberté d'expression ou de religion ; les droits sociaux fondamentaux exigent en revanche une intervention active de l'Etat qui, par le biais de mesures législatives et administratives, fournit aux citoyens des prestations spécifiques qu'il finance de ses propres deniers. Si les droits à la liberté s'avèrent de ce fait immédiatement applicables et opposables, il n'en va pas de même pour les droits sociaux, qui doivent nécessairement composer avec les moyens disponibles. A y regarder de plus près, force est cependant de constater que cette distinction entre les deux catégories de droits ne va pas jusqu'à créer entre elles un fossé insurmontable. D'un côté, la jouissance des droits fondamentaux à la liberté exige elle aussi des interventions actives et des fonds publics considérables, comme en témoignent les politiques de sécurité déployées pour protéger la liberté personnelle des citoyens – politiques qui ont pris une place très importante dans nos sociétés (sans parler de toutes les mesures actives et des moyens financiers que les Etats consacrent à la protection de la liberté d'expression politique ou religieuse sous la forme de subventions ou d'avantages fiscaux accordés à des organes de presse, à des associations politiques ou à des communautés religieuses). D'un autre côté, lorsque l'on prive un citoyen de la jouissance d'un droit social (logement, travail, assistance, etc.), ou que son exercice vient à être excessivement limité, nos législations offrent un large éventail de recours immédiats et d'interventions des pouvoirs publics pour assurer la protection des citoyens, signe que l'Etat n'est en rien indifférent à la possibilité que ceux-ci ont ou n'ont pas de mener une existence pleine et entière.

133. Reconnaître le fait que la jouissance des droits sociaux est la condition préalable au plein exercice des libertés civiles et politiques revient donc à reconnaître que l'Etat ne peut rester indifférent à ces droits et que leur réalisation apparaît au contraire très clairement, dans une démocratie parvenue à l'âge adulte, comme un « devoir constitutionnel »<sup>11</sup> qui ne saurait être laissé entre les mains des gouvernements ou d'organismes techniques. En démocratie, c'est le vote des citoyens qui confie aux

<sup>11</sup> Les Constitutions italienne et allemande représentent un exemple en ce sens.

l'indispensable synergie des sources du droit européen, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne devaient se battre pour l'universalité des droits fondamentaux et faire en sorte que les mesures mises en place pour les concrétiser en Europe s'accompagnent de progrès décisifs quant à leur respect au plan mondial.

136. Lorsque nous disons que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est un devoir constitutionnel pour les démocraties, nous voulons dire par là que ce doit être le devoir non pas de telle ou telle composante politique ou sociale, mais le devoir de tous. La protection des droits sociaux et économiques doit être une préoccupation transversale dans les parlements, et non l'apanage d'une majorité ou d'une minorité. A l'image du théoricien Habermas qui a appelé les démocraties à un « patriotisme constitutionnel », affirmant que la réalisation des droits sociaux est un « devoir constitutionnel », nous espérons voir naître un « patriotisme social » qui puisse enfin mettre un terme à cette idée que les droits sociaux sont les « droits des pauvres » ou de « pauvres droits », alors qu'il s'agit de droits universels qui touchent à la plénitude, c'est-à-dire à la « richesse » de la vie humaine. Il nous faut pour cela un « nouveau contrat social européen » qui prenne exemple sur les meilleures pratiques de nos Etats.

137. La réflexion sur les droits sociaux nous oblige à redécouvrir sans cesse la nature « sociale » de ces droits – en un mot, le caractère social du droit lui-même. Les droits des individus concernent leurs relations et nous rappellent à chaque fois que nul ne peut s'épanouir sans le respect et la reconnaissance de l'autre. Nous devons nous battre pour le respect des droits sociaux et économiques car, sans eux, l'homme perd son caractère social, sa capacité à être en relation avec autrui et, au final, sa capacité à être lui-même. Comme l'a expliqué Joel Feinberg: « Le fait d'avoir des droits nous permet de nous tenir debout en tant qu'hommes et femmes », de regarder les autres dans les yeux et d'éprouver ce sentiment essentiel d'être l'égal de tous. Se dire que l'on est porteur de droits est signe d'une fierté non pas indue mais légitime ; avoir ce minimum de respect de soi est nécessaire pour mériter l'amour et l'estime des autres. En effet, le respect des personnes (quelle étrange idée !) peut simplement consister en un respect de ses droits, de sorte que l'un ne peut exister sans l'autre ; et ce que l'on nomme la « dignité humaine » pourrait n'être que la capacité admise de formuler des revendications ».

Le **Processus de Turin** est en route.

**IV. Un plan d'action pour le « Processus de Turin »**  
**MESURES PRIORITAIRES FONDÉES SUR LES IDEES ET PROPOSITIONS MISES EN AVANT LORS DE LA CONFERENCE**

Légende :

Action immédiate
Moyen terme
Long terme

THEME	NIVEAU			
	Conseil de l'Europe	Union européenne	National	ONGs/Partenaires
<b>Renforcement de la Charte</b>	Ouvrir un débat politique sur le Processus de Turin (CM <sup>12</sup> , APCE <sup>13</sup> )	Ouvrir un débat politique sur le Processus de Turin (Conseil <sup>14</sup> , CE <sup>15</sup> , pE <sup>16</sup> )	Ouvrir un débat politique sur le Processus de Turin	Ouvrir un débat politique sur le Processus de Turin
	Promouvoir la ratification de la Charte révisée et/ou de toutes les dispositions (CM, APCE, Congrès <sup>17</sup> , Conférence des OINGS <sup>18</sup> , Commissaire DH <sup>19</sup> )	Promouvoir la ratification de la Charte révisée et/ou de toutes les dispositions par les Etats membres de l'UE (CE, PE, CESE <sup>20</sup> , FRA <sup>21</sup> )	Ratifier la Charte révisée et/ou toutes les dispositions	Promouvoir la ratification de la Charte révisée et/ou de toutes les dispositions
	Renforcer la position /la visibilité de la Charte dans l'Organisation (CM, SC <sup>22</sup> )		Renforcer la position /la visibilité de la Charte dans le cadre des sources de droit international	
	Permettre l'élection des membres du CEDS <sup>23</sup> par l'APCE (CM, APCE)		Permettre l'élection des membres du CEDS par l'APCE	

<sup>12</sup> Comité des Ministres, Conseil de l'Europe  
<sup>13</sup> Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe  
<sup>14</sup> Conseil de l'Union européenne  
<sup>15</sup> Commission européenne  
<sup>16</sup> Parlement européen  
<sup>17</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Conseil de l'Europe  
<sup>18</sup> Conférence des organisations internationales non gouvernementales, Conseil de l'Europe  
<sup>19</sup> Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe  
<sup>20</sup> Comité économique et social européen  
<sup>21</sup> Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne  
<sup>22</sup> Secrétaire Général du Conseil de l'Europe  
<sup>23</sup> Comité européen des droits sociaux

THEME	NIVEAU		
	Conseil de l'Europe	Union européenne	National
		Promouvoir une croissance durable et inclusive à travers la politique fiscale et l'investissement dans les qualifications et l'accès à l'emploi (Conseil, CE, PE)	Promouvoir une croissance durable et inclusive à travers la politique fiscale et l'investissement dans les qualifications et l'accès à l'emploi
		Intégrer les droits sociaux dans les plans de relance économique, adapter les indicateurs d'impacts sociaux et les nouvelles valeurs de référence pour mesurer le bien-être social (Conseil, CE, PE, Eurostat)	Intégrer les droits sociaux dans les plans de relance économique, adapter les indicateurs d'impacts sociaux et les nouvelles valeurs de référence pour mesurer le bien-être social
		Intégrer les droits fondamentaux consacrés dans la Charte dans les principes généraux du droit de l'UE (Conseil, PE, CE, CJUE <sup>24</sup> )	
	Renforcer le suivi des décisions du Comité, allant dans le sens de l'exécution des arrêts de la CEDH <sup>25</sup> (CM)		
	Lorsque c'est nécessaire utiliser le pouvoir de formuler des Recommandations aux Etats membres (CM)		
	Respecter le principe du "contra dictoire" dans la procédure de réclamations collectives et		

<sup>24</sup> Cour de Justice de l'Union européenne  
<sup>25</sup> Cour européenne des droits de l'homme

THEME	NIVEAU		
	Conseil de l'Europe	Union européenne	National
	La jurisprudence du CEDS doit prendre en compte les nouveaux scénarios et situations (CEDS)		
	Accroître le nombre de membres du CEDS (CM)		
	Renforcer la position et la structure du Service de la Charte au sein du Secrétariat général du Conseil de l'Europe et accroître le nombre des juristes y travaillant (CM, SG)		
	Renforcer les procédures de contrôle de l'APCE sur la Charte (APCE)		
	Organiser et favoriser les débats interparlementaires sur la Charte (APCE)	Organiser et favoriser les débats interparlementaires sur la Charte (PE)	Organiser et favoriser les débats interparlementaires sur la Charte
<b>Meilleure mise en œuvre de la Charte</b>		Adapter et concevoir des politiques macroéconomiques qui soutiennent une croissance durable, en prenant en compte les droits sociaux fondamentaux (CE)	
		Renforcer le cadre qui permet d'assurer la mise en œuvre de la Charte, ainsi que les décisions et conclusions du Comité	

THEME	NIVEAU		
	Conseil de l'Europe Conférence des OING, Commissaire DH)	Union européenne (Conseil, CE, PE, CESE, FRA)	National
	Informers les partenaires sociaux et les ONG sur la procédure de RC <sup>27</sup> (CM, APCE, Commissaire DH, CEDS)	Informers les partenaires sociaux et les ONG sur la procédure de RC (CE, PE, FRA, CESE)	Informers les ONG sur la procédure de RC et les encourager à y adhérer si elles ont un statut participatif
	Encourager l'utilisation du mécanisme de la partie tierce par les organes de l'UE et les ONG (CM, CEDS)	Encourager l'utilisation du mécanisme de la partie tierce par les organes de l'UE (CE, PE FRA, CESE)	Encourager l'utilisation du mécanisme de la partie tierce par les ONG
	Encourager l'autorisation des ONG nationales à déposer des réclamations (CM)		Autoriser les ONG nationales à déposer des réclamations
	Publication immédiate des décisions du CEDS (CM)		
	Promouvoir la notification systématique par les Etats des initiatives prises dans la mise en œuvre des décisions du CEDS (CM)		Notification systématique des initiatives prises pour la mise en œuvre des décisions du CEDS
	<b>Synergie entre le droit de l'UE et la Charte</b>		
	Favoriser l'émergence d'un système normatif intégrés et commun de protection des droits fondamentaux (CM, APCE, CEDS)	Favoriser l'émergence d'un système normatif intégrés et commun de protection des droits fondamentaux (Conseil, CE, PE, CESE, FRA, CJUE)	

<sup>27</sup> Procédure de réclamations collectives

THEME	NIVEAU		
	Conseil de l'Europe empêcher les Etats de mettre en question les décisions et conclusions du CEDS (CM) <th>Union européenne</th> <th>National</th>	Union européenne	National
	Promouvoir une procédure d'avis consultatif du CEDS pour les juridictions et les législateurs au niveau national / UE (CM)	Rechercher les avis consultatifs du CEDS lorsque des violations potentielles sont identifiées lors des processus législatifs / de mise en œuvre du droit de l'UE (Conseil, CE, PE, CJUE)	Rechercher les avis consultatifs du CEDS lorsque des violations potentielles sont identifiées lors des processus législatifs / nationsaux
			Des organes consultatifs ad hoc mis en place pour la mise en œuvre de la Charte et des décisions / conclusions du CEDS
	La banque de développement du CdE peut contribuer à assurer l'efficacité des initiatives en matière de droits sociaux (CEB <sup>26</sup> )		
			Les gouvernements central et local devraient collaborer plus étroitement afin d'assurer la mise en œuvre des décisions / conclusions du CEDS
	<b>Procédure de réclamations collectives</b>		
	Promouvoir la ratification du Protocole sur les réclamations collectives (CM, APCE, Congrès,	Promouvoir la ratification du Protocole sur les réclamations collectives par les Etats membres de	Ratifier le Protocole sur les réclamations collectives
			Encourager la ratification du Protocole sur les réclamations collectives par les Etats

<sup>26</sup> Banque de Développement du Conseil de l'Europe

THEME	NIVEAU			ONGs/Partenaires
	Conseil de l'Europe	Union européenne CESE, FRA	National	
		Mise en oeuvre de procédures d' « early warning » s'agissant de la conformité du droit de l'UE à la Charte (PE, CE, CdR <sup>(8)</sup> )	Mise en oeuvre de procédures d' « early warning » s'agissant de la conformité des législations nationales à la Charte (Parlements nationaux)	
		S'assurer que la réforme de l'UEM prévoie systématiquement en compte les droits sociaux		
	Renforcer les liens entre CEDS, CESE et FRA, partager les compétences et les informations, exploiter les avantages des deux systèmes de contrôle (CEDS)	Renforcer les liens entre CEDS, CESE et FRA, partager les compétences et les informations, exploiter les avantages des deux systèmes de contrôle (CESE, FRA)		
	<b>Information et communication</b>			
	Adapter la communication au sein du Conseil de l'Europe afin d'améliorer la visibilité et placer la Charte au niveau de la CEDH (SG)	Adapter la communication afin d'améliorer la visibilité et placer la Charte au niveau de l'UE (CE, PE, CESE, FRA)	Adapter la communication afin d'améliorer la visibilité et placer la Charte au niveau de la CEDH	Adapter la communication afin d'améliorer la visibilité et placer la Charte au niveau de la CEDH
	Promouvoir une formation sur la Charte pour les juges et les juristes aux niveaux national et international	Promouvoir une formation sur la Charte pour les juges UE, les juges nationaux et les experts (CE, PE, CESE, FRA)	Promouvoir une formation sur la Charte pour les juges et les experts	Promouvoir la sensibilisation des experts et sensibiliser les ONGs sur la Charte et la procédure de RC

<sup>28</sup> Comité des Régions

THEME	NIVEAU			ONGs/Partenaires
	Conseil de l'Europe	Union européenne « noyau communautaire » afin de prévenir les incongruités entre le droit de l'UE et la Charte (CE, FRA, CESE)	National	
	Renforcer la relation avec la CE, PE, CIUE et les autres instances de l'UE à travers le dialogue et la consultation (CEDS)	Prendre en considération la Charte dans le processus législatif (Conseil, PE, CE) Consulter le CEDS lors du processus législatif (Conseil, PE, CE)	Prendre en considération la Charte dans l'interprétation et la mise en oeuvre du droit de l'UE Consulter le CEDS lors du processus législatif	
	Identifier et utiliser la jurisprudence de l'UE dans les conclusions et décisions du Comité (CEDS)	Préparer des évaluations d'impact avant de soumettre les propositions législatives (CE)		
		Tenir compte de la Charte et de la jurisprudence du Comité dans l'interprétation et l'application du droit de l'UE (CIUE)		
		Renforcer la relation et le dialogue entre le CEDS et la CIUE. Créer un système de reconnaissance réciproque similaire à celui de la CEDH et œuvrer vers une plus grande convergence de la jurisprudence (CIUE)		
	Promouvoir l'adhésion de l'UE à la Charte (CM, APCE)	Travailler sur la proposition d'adhésion de l'UE à la Charte (Conseil, CE, PE,	Promouvoir l'adhésion de l'UE à la Charte	Promouvoir l'adhésion de l'UE à la Charte

THEME	NIVEAU		
	Conseil de l'Europe	Union européenne	National
	Promouvoir la connaissance de la Charte et la procédure de RC pour les ONG et les citoyens	Promouvoir la connaissance de la Charte et la procédure de RC pour les ONG et les citoyens	Promouvoir la connaissance de la Charte et la procédure de RC pour les ONG et les citoyens

## V. Annexes

### 1. Documents relatifs à la Conférence

- Note introductive
- Programme
- Liste des participants
- Communiqué de presse final

### 2. Discours et déclarations prononcés durant la Conférence

- Giuliano Poletti, Ministre du Travail et des Politiques sociales de l'Italie
- Thorbjørn Jagland, Secrétaire général du Conseil de l'Europe
- Piero Fassino, Maire de Turin
- Salim Muslimov, Ministre du Travail et de la Protection sociale de la population de l'Azerbaïdjan au nom de la Présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe
- László Andor, Commissaire européen chargé de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'insertion
- Antonio Tajani, Premier Vice-Président du Parlement européen
- Algimanta Pabedinskienė, Ministre de la Sécurité sociale et du Travail, Lituanie
- Faruk Çelik, Ministre du Travail et de la Sécurité sociale, Turquie
- Sergey F. Veľmyalkin, Premier Vice-Ministre du Travail et de la Protection sociale, Fédération de Russie
- Radosław Mieczo, Sous-Secrétaire d'Etat, Ministère du Travail et des Politiques sociales, Pologne
- Anne Brasseur, Présidente de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
- Michaela Marskova, Ministre du Travail et des Affaires sociales, République tchèque
- Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale, Luxembourg
- Michael Farrugia, Ministre de la Famille et de la Solidarité sociale, Malte
- Petya Evrimova, Vice-Ministre du Travail et des Politiques sociales, Bulgarie
- Tajana Dalić, Ministre Assistant, Ministère du Travail et du système de pension, Croatie
- Nenad Ivanišević, Secrétaire d'Etat, Ministère du Travail, de l'Emploi, des Vétérans et des Affaires sociales, Serbie
- Dejan Levanič, Secrétaire d'Etat, Ministère du Travail, de la Famille et des Affaires sociales et de l'Egalité des chances, Slovénie
- Laura Boldrini, Présidente de la Chambre des Députés, Parlement italien
- Michele Nicoletti, Vice-Président de l'Assemblée parlementaire de l'Europe, Rapporteur général de la Conférence
- Giuliano Poletti, Ministre du Travail et des Politiques sociales de l'Italie
- Gabriella Battani-Dragoni, Secrétaire générale adjointe du Conseil de l'Europe
- Piero Fassino, Maire de Turin

3. *Documents adoptés / publiés par différents organismes en vue / à l'occasion de la Conférence*
  - a. Déclaration de la sous-Commission sur la Charte sociale européenne de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (17 octobre 2014).
  - b. Déclaration de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe (17 octobre 2014).
  - c. Document du Comité européen des Droits sociaux (16 octobre 2014).
  - d. Contribution du Réseau académique sur la Charte sociale européenne et les droits sociaux (RACSE) (16 octobre 2014).
  - e. Positions et propositions de RACSE (adopté le 16 octobre 2014).
  - f. Commentaire du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : « Préserver le modèle social de l'Europe » (13 octobre 2014).
  - g. Document de travail du Comité européen des droits sociaux sur « La relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne » - sans annexes (15 juillet 2014).
  - h. Discours du Secrétaire général du Conseil de l'Europe sur les mesures d'austérité en période de crise (28 janvier 2014).
4. *Documents récents publiés par des institutions du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne au sujet de la Charte sociale européenne et / ou les droits sociaux*
  - a. Résolution du Parlement européen du 27 février 2014 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne 2012 (2014).
  - b. Recommandation 2027 (2013) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les Programmes de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme: des synergies, pas des doubles emplois.
  - c. Déclaration conjointe du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire, du Congrès et la Conférence des OING du Conseil de l'Europe du 17 Octobre 2012, « Agir ensemble pour éradiquer la grande pauvreté en Europe ».
  - d. Déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le 50e anniversaire de la Charte sociale européenne (2011).
  - e. Résolution 1792 (2011) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le suivi des engagements concernant les droits sociaux.
  - f. Recommandation 1958 (2011) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le suivi des engagements concernant les droits sociaux.

## D. Document de travail du CEDS sur « La relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne » du 15 juillet 2014 (*sans annexes*)

### Introduction

1. L'établissement du présent document représente une suite de la réunion qui a eu lieu à Bruxelles le 14 mars 2013 au siège de la Direction Générale de la Justice de la Commission européenne, entre des représentants du Comité européen des Droits sociaux (« le Comité ») et de ladite Direction, en ce qui concerne la relation entre le droit de l'Union européenne (UE) et la Charte sociale européenne (« la Charte »), en particulier, dans le contexte de la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.<sup>1</sup>

2. Le besoin d'un travail de clarification portant sur les relations entre les deux systèmes normatifs européens en matière de protection des droits sociaux - c'est-à-dire, d'une part, le droit de l'UE, comprenant le droit primaire, le droit dérivé et, en tant que source de droit subsidiaire, la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, et, d'autre part, la Charte - a été évoqué pour la première fois lors de la réunion susmentionnée. Celle-ci a été mise en exergue l'état de contradiction entre les deux systèmes qui a été constaté par le Comité dans le cadre de la procédure de contrôle de l'application de la Charte fondée sur les réclamations collectives pendant la période 2010-2013.<sup>2</sup>

3. Le Comité a constaté que cet état de contradiction qui concerne le droit interne de certains États parties à la Charte, aussi membres de l'UE, et qui entre dans le champ d'application de celle-ci, constituait une violation des obligations assumées par ces États au titre de la Charte. En parallèle, un état de contradiction entre les deux systèmes normatifs, portant sur l'application de la Charte par le droit interne, se profile depuis plusieurs années dans les conclusions adoptées par le Comité dans le cadre de ses responsabilités de contrôle fondées sur les rapports nationaux.

4. L'objectif du présent document est ainsi de clarifier les relations entre les deux systèmes normatifs de protection des droits sociaux à l'échelle européenne (Conseil de

<sup>1</sup> Participants : Comité européen des Droits sociaux ; M. Petros Stangos, vice-Président, M. Régis Brillet, Secrétaire exécutif, accompagnés par l'Ambassadeur Torbjørn Freyenes, Représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Chef du Bureau de liaison du Conseil de l'Europe avec l'Union européenne à Bruxelles ; DG Justice - Direction C.Droit fondamentaux et citoyenneté de l'Union ; M. Paul Vermeir, Directeur, accompagné par M.M. Charalambos Fragkouli, Dimitrios Dimitriou, Michael Morass et Vasiliki Panagiotou.  
<sup>2</sup> Confédération Générale du Travail (CGT) c. France, réclamation n° 55/2009. Décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010 ; Confédération Française de l'Encadrement «CFE-CGC» c. France, réclamation n° 56/2009. Décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010 ; Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA –ETAM) c. Grèce, réclamation n° 76/2012. Décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012 ; Fédération panhellénique des pensionnés des services publics c. Grèce, réclamation n° 77/2012. Décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012 ; Syndicat des pensionnés des Chemins de fer électriques d'Athènes-Prée (I.S.A.P.) c. Grèce, réclamation n° 78/2012. Décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012 ; Fédération panhellénique des pensionnés de l'entreprise publique de l'électricité (POS-DEI) c. Grèce, réclamation n° 79/2012. Décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012 ; Syndicat des pensionnés de la Banque agricole de Grèce (ATE) c. Grèce, réclamation n° 80/2012. Décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012 ; 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.



EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX

15 juillet 2014

La relation entre le droit de l'Union européenne et  
la Charte sociale européenne

Document de travail

8. La Charte de 1961 vise à mettre en place des garanties juridiques internationales, ayant force contraignante, à l'instar de la CEDH, sans aller toutefois jusqu'à l'institution d'une Cour ad hoc. La Charte révisée actualise les droits garantis dans la Charte de 1961, en ajoutant une série de nouveaux droits. Une des sources d'inspiration de la Charte révisée a été le droit de l'UE.
9. La Charte garantit une vaste palette de droits fondamentaux portant principalement sur les conditions de travail, la liberté syndicale, la santé, le logement, la protection sociale. Une attention spécifique est consacrée par la Charte à la protection des personnes vulnérables comme par exemple les personnes âgées, les enfants, les personnes handicapées ou les migrants. La Charte établit que la jouissance de ces droits doit être assurée sans discrimination.
10. Compte tenu de cette diversité, la Charte s'appuie sur un dispositif d'acceptation de ses dispositions dit « à la carte » qui permet aux Etats, à certaines conditions (voir encadré ci-dessous) de choisir les dispositions qu'ils entendent accepter en tant qu'obligations de droit international. Tout en les incitant explicitement à progresser dans l'acceptation de ses dispositions, la Charte permet ainsi aux Etats, au moment de la ratification, d'adapter leur engagement au niveau atteint par la protection juridique des droits sociaux dans le cadre de leur ordonnancement.

*Le dispositif dit « à la carte » prévoit que chacune des Parties s'engage :*

- à considérer la partie I de la Charte comme une déclaration déterminant les objectifs dont elle poursuivra par tous les moyens utiles la réalisation, conformément aux dispositions du paragraphe introductif de ladite partie;
- à se considérer comme liée par six au moins des neuf articles suivants de la partie II de la Charte : articles 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 et 20 (dans la disposition correspondante de la Charte de 1961 les dispositions mentionnées dans ce cadre étaient les articles : 1, 5, 6, 12, 13, 16 et 19) ;
- à se considérer comme liée, par un nombre supplémentaire d'articles ou de paragraphes numérotés de la partie II de la Charte, qu'elle choisira, pourvu que le nombre total des articles et des paragraphes numérotés qui la lient ne soit pas inférieur à seize articles ou à soixante-trois paragraphes numérotés (dans la disposition correspondante de la Charte de 1961, le nombre total des articles et des paragraphes numérotés ne devait pas être inférieur à 10 articles ou à 45 paragraphes numérotés).

11. Conformément à la Charte, le respect des engagements souscrits par les Etats au titre de celle-ci est soumis au contrôle international du Comité. Ses quinze membres, indépendants et impartiaux, sont élus par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour un mandat de six ans renouvelable une fois. Le Comité vérifie le respect de la Charte dans le cadre de deux procédures distinctes : celle des rapports, élaborés par les Etats parties, et celle des réclamations collectives, introduites par les partenaires sociaux et certaines organisations non gouvernementales.

- 4 -

l'Europe et Union européenne), qu'elles soient convergentes ou conflictuelles, telles qu'elles se profilent à la lumière de la jurisprudence du Comité. Sur cette base, le document entend contribuer à une meilleure coordination des deux systèmes normatifs, tant dans l'intérêt tant des Etats et des citoyens, que dans celui des deux organisations européennes concernées : les termes d'une coordination renouvelée ne pourront, dans tous les cas, être définis et mis en œuvre que par des décisions politiques à haut niveau des organes institutionnels compétents.

5. Dans cette perspective, la première partie du document fournit des informations générales sur la Charte et la mission confiée au Comité en vertu de celle-ci et de ses protocoles additionnels. Dans ce cadre, l'annexe I illustre les différents niveaux d'engagement des Etats membres de l'UE par rapport aux dispositions de la Charte. La deuxième partie, subdivisée en différents chapitres et sous-chapitres, décrit les liens existants entre le droit de l'UE et la Charte, en faisant référence aux différentes dispositions de celle-ci et aux textes pertinents émanant de l'UE. Les dispositions de la Charte et les sources correspondantes de droit primaire, de droit dérivé (identifié sur la base de la jurisprudence du Comité) et la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'UE sont respectivement présentées à l'annexe II (colonnes 1, 2 et 3) et à l'annexe III du document.

La troisième partie témoigne de l'articulation entre les dispositions de la Charte, le droit dérivé et la jurisprudence de la Cour de justice, telle qu'elle ressort de la jurisprudence du Comité. Les fondements de cette articulation sont illustrés dans l'annexe II (colonne 4) ; dans ce contexte, des commentaires mettent en évidence la convergence ou la non-convergence des niveaux de protection garantis par les deux systèmes normatifs.

6. Compte tenu de ce qui précède, la partie finale du document contient des considérations et propositions visant l'établissement de relations plus cohérentes et harmonieuses entre les deux systèmes normatifs, et ce, également en vue d'une éventuelle future adhésion de l'UE à la Charte. Ces propositions pourront servir de base de discussion à l'occasion de la Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne, que le Conseil de l'Europe organisera à Turin (Italie) les 17 et 18 octobre 2014, en coopération avec le Gouvernement italien et les autorités tunisaises, dans le cadre de la Présidence italienne de l'Union européenne.

## Partie I

### La Charte sociale européenne et le Comité européen des Droits sociaux : Informations générales

7. La Charte est un traité du Conseil de l'Europe adopté en 1961 et révisé en 1996 qui garantit les droits sociaux et économiques, à savoir les droits de l'Homme de la vie de tous les jours. Ces droits complètent les droits civils et politiques de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 (« la CEDH »). Comme les droits de la CEDH, les droits de la Charte sont issus de la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

- 3 -

12. Pour plus d'informations sur la Charte, il est possible de consulter les pages web du site du Conseil de l'Europe : [www.coe.int/socialcharter](http://www.coe.int/socialcharter). Outre les informations sur les différents traités et le travail du Comité, ces pages regroupent l'ensemble des conclusions et décisions prises par ce dernier, ainsi que des fiches d'information par Etat. Elles comprennent aussi une base de données et un recueil de jurisprudence du Comité.
13. L'interprétation que le Comité européen des Droits sociaux fait de la Charte illustre la nature et la portée de ce traité : la Charte sociale est un traité dans le domaine des droits de l'homme. Elle a pour objet, au niveau européen, en complément de la Convention européenne des Droits de l'homme, de mettre en œuvre la Déclaration universelle des Droits de l'Homme.
14. Dans cette perspective, il convient, tout en respectant la diversité des traditions nationales des Etats membres du Conseil de l'Europe qui font la richesse de l'acquis social européen et qui ne sauraient être mises en cause ni par la Charte ni par les conditions de son application :
- de consolider l'adhésion aux valeurs communes que sont la solidarité, la non-discrimination et la participation ;
  - de dégager des principes autorisant la mise en œuvre des droits reconnus par la Charte de manière également effective dans l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe.
15. A l'occasion de l'examen de plusieurs réclamations collectives, le Comité a précisé la nature des obligations des Etats pour mettre en œuvre la Charte : le Comité rappelle que l'objet et le but de la Charte, instrument de protection des Droits de l'Homme, consiste à protéger des droits non pas théoriques mais effectifs. A cet égard, il considère que l'application conforme de la Charte ne peut être atteinte par le seul effet de la législation si l'application de celle-ci n'est pas effective et rigoureusement contrôlée. L'obligation incombant aux Etats parties est donc de prendre non seulement des initiatives juridiques mais encore des initiatives concrètes propres à permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte.
16. Certains droits de la Charte doivent être mis en œuvre immédiatement et sans délai dès l'entrée en vigueur de la Charte au titre de l'Etat concerné. D'autres droits peuvent, quant à eux, être mis en œuvre de manière progressive par les Etats parties. Il s'agit des droits dont la mise en œuvre est particulièrement complexe et peut entraîner des coûts budgétaires importants. Le Comité a cependant indiqué avec précision selon quelles modalités cette mise en œuvre progressive peut-être conforme à la Charte : lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser. Les Etats parties doivent en outre être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande ainsi que sur les autres personnes concernées. A défaut d'avoir le souci et d'être en mesure d'évaluer l'impact des mesures prises sur la réalité,
- la réalisation des droits prévus par la Charte est menacée d'être inefficace.(...) En ce qui concerne la définition des étapes (...), il est essentiel que des échéances raisonnables soient fixées tenant compte à la fois certes des contraintes administratives mais aussi de ceux des besoins des populations concernées présentant un caractère d'urgence. On ne saurait, quoi qu'il en soit, reporter indéfiniment le terme des performances que les pouvoirs publics se sont assignées.
17. Par ailleurs, la Charte est interprétée à la lumière de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'homme ainsi qu'à la lumière des autres traités internationaux qui concernent le domaine des droits garantis par la Charte et de l'interprétation donnée à ces traités par leurs organes de régulation respectifs, notamment le Pacte des Nations unies sur les droits économiques sociaux et culturels, la Convention internationale sur les droits de l'enfant, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 21 décembre 1965.
18. Le Comité tient aussi compte du droit de l'Union européenne lorsqu'il interprète la Charte.

## Partie II

### Les liens existant entre le droit de l'UE et la Charte - cf. **tableaux présentés aux annexes I, II (colonnes 1, 2 et 3) et III**

#### 1. Informations générales

19. En général, les droits établis par la Charte sont garantis, de manière plus ou moins explicite ou détaillée, par le droit de l'UE. Comme il résulte du tableau synoptique figurant à l'annexe II (voir en particulier colonnes 2 et 3), tous les 98 paragraphes de la Charte révisée trouvent des correspondances – bien qu'avec des différences concernant à la fois la forme et les contenus – avec des dispositions établies dans le cadre du droit primaire et du droit dérivé de l'UE.
20. De ce tableau, il résulte en particulier que, outre les dispositions pertinentes du Traité sur l'Union européenne (article 6) et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - contenues en particulier dans l'article 18, le titre relatif à la libre circulation des personnes, et, surtout, celui portant sur la politique sociale - la plupart des droits garantis par la Charte (révisée) – avec des exceptions importantes en ce qui concerne certains articles et paragraphes - trouvent des garanties correspondantes dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE (voir colonne 2).
21. Sans être exhaustif, le tableau en question montre aussi qu'en ce qui concerne le droit dérivé (directives, règlements), l'UE établit des prescriptions dans un nombre significatif de domaines portant spécifiquement sur les droits sociaux (voir colonne 3). Dans ce cadre ou dans le contexte d'autres initiatives, prises dans le domaine de la coopération intergouvernementale, l'UE a abordé, de manière plus ou moins étendue et

- approfondie, un nombre important de questions portant sur les droits sociaux. Elle s'est ainsi occupée de l'organisation et des conditions du travail, de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail, de la coordination en matière de sécurité sociale, du dialogue social, de la libre circulation des travailleurs, d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté, de non-discrimination, des besoins des personnes vulnérables, comme les porteurs de handicap et les personnes âgées, etc.
- 2. Les liens entre le droit UE et la Charte examinés sous l'angle de la Charte**
- 2.1 L'état diversifié des engagements souscrits par les Etats membres de l'UE au titre des traités de la Charte
22. Aujourd'hui, les 28 Etats membres de l'UE font partie du « système » des traités de la Charte (Charte de 1961, Protocole additionnel de 1988, Protocole additionnel de 1995, Charte révisée) bien qu'avec des différences en ce qui concerne les engagements pris : 9 Etats sont liés par la Charte de 1961 (dont 5 également par le Protocole de 1988) et 19 par la Charte révisée. Mis à part deux Etats, la France et le Portugal, qui ont accepté tous les paragraphes de la Charte révisée, les autres Etats ont accepté un nombre plus ou moins élevé de dispositions dans le cadre des versions de la Charte. Seulement 14 Etats membres de l'UE ont accepté le Protocole de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives. Il en résulte, dès lors, une variété de situations et d'obligations contractées. Le tableau présenté à l'annexe I fournit des informations détaillées sur les engagements pris par chacun des Etats membres de l'UE en ce qui concerne les dispositions de la Charte.
23. Le manque d'uniformité dans l'acceptation des dispositions de la Charte par les Etats membres de l'UE est évident. Il résulte des choix effectués par chaque Etat partie dans l'expression de sa volonté souveraine, sur la base du dispositif d'acceptation de la Charte décrit ci-dessus (voir *supra*, Partie I). Sans représenter une anomalie en soi, ce manque d'uniformité est parfois révélateur d'un manque de cohérence. En effet, en ce qui concerne la protection de certains droits sociaux fondamentaux, certains Etats ont choisi de ne pas s'engager dans le cadre de la Charte ; toutefois, en application du droit de l'Union européenne, ils ont adopté des actes juridiques ou des mesures offrant une protection égale ou supérieure à celle garantie dans la (ou les) dispositions de la Charte qu'ils n'ont pas acceptée. En d'autres termes, tout en appliquant des normes contraignantes de l'UE dans un domaine couvert par la Charte, certains Etats n'ont pas accepté les dispositions de la Charte établissant des garanties juridiquement correspondantes.
24. Compte tenu de cette situation, il serait opportun d'identifier les dispositions de la Charte que les Etats membres de l'UE devraient accepter en raison de leur appartenance à l'UE. Une plus grande cohérence en ce qui concerne les engagements des Etats membres de l'UE en matière de droits sociaux dans le cadre des deux systèmes normatifs pourrait, à l'avenir, contribuer à la réalisation de la proposition du Parlement européen visant l'adhésion de l'UE à la Charte (sur ce point, voir Chapitre 3.3 ci-dessous).
- 2.2 Les directives communautaires : une source d'inspiration pour l'élaboration de la Charte révisée
25. La *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, une Déclaration adoptée en 1989 par onze chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté économique européenne, s'inspire de la Charte de 1961. Sur la base de cette déclaration, les institutions communautaires ont successivement adopté une série de directives portant sur le droit du travail.
26. Comme il résulte du Rapport explicatif de la Charte révisée (« le rapport »), certaines dispositions de celle-ci s'inspirent ou font expressément référence à ces directives. Dans ce cadre, en ce qui concerne :
- l'article 256 sur le droit à des conditions de travail équitables - et, plus particulièrement, sur l'information sur le contrat de travail - le rapport fait référence à la Directive du Conseil des Communautés européennes 91/533 sur l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail ;
  - l'article 782 sur le droit des enfants et des adolescents à la protection et, plus particulièrement, sur l'interdiction du travail avant 18 ans pour des activités dangereuses ou insalubres, le rapport signale que cette disposition s'inspire de la Directive du Conseil des Communautés européennes 94/33 relative à la protection des jeunes au travail ;
  - l'article 884 sur le droit des travailleuses à la protection de la maternité, et, plus particulièrement, sur la réglementation du travail de nuit, le rapport indique que l'idée qui sous-tend ce paragraphe est reprise, entre autres, de la Directive des Communautés européennes 92/85 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail ; concernant ce même article, le rapport explicatif précise que les définitions des travailleuses couvertes par cette disposition (femmes enceintes, femmes ayant récemment accouché, femmes allaitantes) s'inspirent de la directive en question ;
  - l'article 25 sur le droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur, le rapport précise que cette disposition s'inspire, entre autres, de la Directive des Communautés européennes 80/987 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de leur employeur, qui énonce le principe général du droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur ;
  - l'article 29 sur le droit à l'information et à la consultation dans les procédures de licenciements collectifs, le rapport indique que dans la rédaction de la disposition, la Directive des Communautés européennes 92/56 de 1992 modifiant la Directive 75/129,

concernant le rapprochement de la législation des Etats membres relative aux licenciements collectifs a été prise en considération.

### 3. Les liens entre le droit de l'UE et la Charte examinés sous l'angle du droit de l'UE

#### 3.1 Introduction

27. Ce chapitre se réfère aux dispositions de droit primaire et de droit dérivé de l'UE, ainsi qu'à d'autres textes, également de nature non contraignante, adoptés dans le cadre de l'Union (ou de la Communauté européenne et de la Communauté économique européenne) mentionnant explicitement la Charte (voir annexe II - colonnes 2, et 3). Dans ce contexte, une liste de documents de la Cour de justice se référant expressément à la Charte est aussi présentée (voir annexe III) - afin de faciliter l'identification des références à la Charte ou au Comité, celles-ci ont été soulignées. En référence à certaines dispositions de droit primaire, des commentaires ont été ajoutés ; il s'agit notamment des orientations et des explications formulées par des institutions ou organes de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions de la Charte des droits fondamentaux. Ce chapitre présente également des documents de l'Union qui, sans se référer de manière explicite à la Charte, la prennent implicitement en considération comme droit subsidiaire, c'est-à-dire en sa qualité de traité international en matière de droits de l'homme.

3.2 La Charte dans les sources de droit primaire (y compris les explications et orientations concernant la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux de l'UE)

#### 28. Acte unique européen (Luxembourg, 17 février et La Haye, 28 février 1986)

##### Préambule, §3

« (...) DÉCIDÉS à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des Etats membres, dans la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale, qui met en exergue l'indivisibilité des droits fondamentaux - et dans le Traité d'Amsterdam - qui, après avoir mentionné les « principes » en matière de droits civils et politiques, se réfère de manière explicite aux « droits » sociaux et économiques ».

29. *Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes (2 octobre 1997)*

##### Article premier

« Le traité sur l'Union européenne est modifié conformément aux dispositions du présent article.

- 9 -

1) Après le troisième considérant, le considérant suivant est inséré :

(...) CONFIRMAN leur attachement aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis 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,

22) Les articles 117 à 120 sont remplacés par les articles suivants :

#### Article 117

La Communauté et les Etats membres, conscients 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, ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions (...).

#### 30. *Traité sur l'Union européenne*

##### Préambule, §5

« (...) CONFIRMAN leur attachement aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis 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 ».

#### 31. *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*

##### Article 151

« L'Union et les Etats membres, conscients 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, ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions.

À cette fin, l'Union et les Etats membres mettent en œuvre des mesures qui tiennent compte de la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles, ainsi que de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de l'Union.

- 10 -

Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du marché intérieur, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par les traités et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives ».

32. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et actes liés

La Charte des droits fondamentaux a été formellement adoptée à Nice en décembre 2000 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission. En décembre 2009, avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ce document s'est vu confier la même force juridique obligatoire que les traités. À cette fin, la Charte des droits fondamentaux a été modifiée et proclamée une deuxième fois en décembre 2007. Elle comprend un préambule introductif et 54 articles répartis en 7 chapitres. Le Chapitre IV, relatif à « la solidarité », concerne en particulier le droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise, le droit de négociation et d'actions collectives, le droit d'accès aux services de placement, la protection en cas de licenciement injustifié, les conditions de travail justes et équitables, l'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes au travail, la vie familiale et vie professionnelle, la sécurité sociale et aide sociale, la protection de la santé.

La Charte des droits fondamentaux est applicable aux institutions européennes dans le respect du principe de subsidiarité et en aucun cas elle ne peut étendre les compétences et les tâches que les traités leur confèrent. Elle est également applicable aux pays de l'UE lorsqu'ils mettent en œuvre la législation de l'UE. La signification et le champ d'application de tout droit qui correspond aux droits garantis par la CEDH doivent être conformes à ceux définis par celle-ci. À noter que la législation de l'UE peut prévoir une protection plus étendue. Tout droit dérivé des traditions constitutionnelles communes des pays de l'UE doit être interprété conformément à ces traditions.<sup>3</sup>

Préambule, §5

« La présente Charte réaffirme, dans le respect des compétences et des tâches de l'Union, ainsi que du principe de subsidiarité, les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, des Chartes sociales adoptées par l'Union et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'Homme. Dans ce contexte, la Charte sera interprétée par les juridictions de l'Union et des États membres en prenant dûment en considération les explications établies sous l'autorité du praesidium de la Convention qui a élaboré la Charte et mises à jour sous la responsabilité du praesidium de la Convention européenne ».

<sup>3</sup> NB - Le protocole N° 30 aux traités sur l'application de la Charte des droits fondamentaux à la Pologne et au Royaume-Uni restreint l'interprétation de la charte par la Cour de justice et les cours nationales de ces deux pays, en particulier en ce qui concerne les droits relatifs à la solidarité (chapitre IV – voir ci-dessus).

Article 53 – Niveau de protection

« Aucune disposition de la présente Charte ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, ou tous les États membres, et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que par les constitutions des États membres ».

33. C'est en raison de cette obligation que l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (« l'Agence ») estime que « la communauté de droits fondamentaux » établie par le droit de l'Union devrait être « envisagée dans le contexte plus large d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans laquelle (...) le Conseil de l'Europe et les États membres de l'UE contribuent à un système commun de protection des droits fondamentaux ».<sup>4</sup>

34. Sur cette base, en ce qui concerne, plus spécifiquement le Conseil de l'Europe, l'Agence considère que :

- « (...) pour davantage d'efficacité sur le terrain (...) le Conseil de l'Europe et l'UE [devraient] accroître leur interopérabilité. Lorsque les États membres de l'UE appliquent le droit de l'Union, ils demeurent responsables de la mise en œuvre des droits de l'homme consacrés par les traités du Conseil de l'Europe (...) ».

- « (...) dans ce contexte, il est important de faire un usage positif des différents niveaux de gouvernance au sein de l'UE afin de veiller à ce que tous les secteurs de gouvernement de l'UE – le judiciaire, le législatif et l'administratif – puissent contribuer à l'épanouissement des normes du Conseil de l'Europe (...) ».<sup>5</sup>

35. Les considérations sur ce qu'elle appelle « le paysage européen des droits fondamentaux », amènent l'Agence à conclure que l'un des défis plus importants consiste à « garantir que le système est efficace à tous les niveaux et qu'il utilise différents mécanismes afin de protéger et de promouvoir les droits, mais aussi que ces différents niveaux s'informent mutuellement (dimension horizontale) ». Dans cette perspective, elle considère qu'un autre défi concerne « la façon de renforcer l'interaction entre les différents éléments du paysage des droits fondamentaux (dimension verticale) » et que « les droits fondamentaux ne peuvent être protégés efficacement que si tous les niveaux sont bien reliés entre eux (...) ».<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Rapport annuel 2012 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne - Chapitre portant sur le respect des obligations en matière de droits fondamentaux visées à l'article 6 du TUE;

<sup>5</sup> Rapport annuel 2011 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne - Focus portant sur « Donner corps aux droits: le paysage des droits fondamentaux dans l'Union européenne ».

<sup>6</sup> *Ibid.*

## 36. Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux

En guise d'introduction, il est précisé dans les « Explications »<sup>7</sup>, qu'elles « ont été établies initialement sous la responsabilité du praesidium de la Convention qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elles ont été mises à jour sous la responsabilité du praesidium de la Convention européenne, compte tenu des adaptations apportées au texte de la Charte par ladite Convention (notamment aux articles 51 et 52) et de l'évolution du droit de l'Union. Bien que ces explications n'aient pas en soi de valeur juridique, elles constituent un outil d'interprétation précieux destiné à éclairer les dispositions de la Charte ».

Au sujet des « Explications », l'article 6 du Traité sur l'Union européenne précise que « (...) [l]es droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte [des droits fondamentaux de l'UE] sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte [suscitée] régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte [des droits fondamentaux de l'UE], qui indiquent les sources de ces dispositions.

## 37. La Charte est mentionnée dans les « Explications » suivantes :

- Explication ad article 14-Droit à l'éducation : article 10 de la Charte ;
- Explication ad article 15-Liberté professionnelle et droit de travailler : article 1§2 de la Charte ;
- Explication ad article 23-Égalité entre femmes et hommes : article 20 de la Charte révisée ;
- Explication ad article 25-Droits des personnes âgées : article 23 de la Charte révisée ;
- Explication ad article 26-Intégration des personnes handicapées : article 15 de la Charte ;
- Explication ad article 27-Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise : article 21 de la Charte révisée ;
- Explication ad article 28-Droit de négociation et d'actions collectives : article 6 de la Charte ;
- Explication ad article 29-Droit d'accès aux services de placement : article 1§3 de la Charte ;
- Explication ad article 30-Protection en cas de licenciement injustifié : article 24 de la Charte révisée ;
- Explication ad article 31-Conditions de travail justes et équitables : article 3 de la Charte en ce qui concerne le §1 de l'article 31 et article 2 de la Charte en ce qui concerne le §2 de la disposition ;
- Explication ad article 32-Interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail : article 7 de la Charte ;
- Explication ad article 33-Vie familiale et vie professionnelle : article 8 de la Charte et article 27 de la Charte révisée ;

<sup>7</sup> Cf. Journal officiel de l'UE du 14.12.2007 - 2007/C 303/02.

- Explication ad article 34-Sécurité sociale et aide sociale : article 12 de la Charte en ce qui concerne le §1 de l'article 34, articles 12§4 et 13§4 de la Charte en ce qui concerne le §2 de la disposition et article 13 de la Charte en ce qui concerne le §3 de cet article de la Charte DF/UE ;
- Explication ad article 35-Protection de la santé : articles 11 et 13 de la Charte.

38. Conclusions du Conseil sur le rôle du Conseil de l'Union européenne pour assurer la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>8</sup>

« (...) [L]es administrations des États membres sont le premier niveau auquel le respect des obligations découlant de la Charte des droits fondamentaux ainsi que des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes à tous les États membres, devrait être garanti (...) ».

39. Conclusions du Conseil sur les droits fondamentaux et l'État de droit et sur le rapport 2012 de la Commission sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>9</sup>

« (...) [T]out d'abord, il est important de reconnaître que les mécanismes existants et de coopérer avec d'autres organismes européens et internationaux compétents, notamment avec le Conseil de l'Europe, compte tenu du rôle essentiel qu'il joue en matière de promotion et de protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, de manière à éviter les doubles emplois (...) ».

40. Orientations opérationnelles sur la prise en compte des droits fondamentaux dans les analyses d'impact<sup>10</sup>

« (...) [A]fin de comprendre le sens et la portée des droits inscrits dans la Charte [des droits fondamentaux] dans un contexte politique donné, il importe également d'examiner de plus près les conventions internationales relatives aux droits de l'homme auxquelles sont parties l'Union (...) ou tous les États membres (...) ». Dans cette perspective, elle considère qu'« il peut donc s'avérer nécessaire, en fonction du contexte politique, de tenir compte de ces conventions internationales relatives aux droits de l'homme lors de l'interprétation des droits visés dans la Charte [des droits fondamentaux] (...) ».

41. Communication de la Commission européenne - Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne<sup>11</sup>

« (...) La Charte [des droits fondamentaux de l'UE] est un instrument novateur car elle rassemble dans un texte unique l'ensemble des droits fondamentaux protégés dans

<sup>8</sup> Document du Conseil justice et affaires intérieures, tenu à Bruxelles les 24 et 25 février 2011.

<sup>9</sup> Document du Conseil justice et affaires intérieures tenu à Luxembourg, les 6 et 7 juin 2013.

<sup>10</sup> Document SEC(2011) 567 final (6 mai 2011).

<sup>11</sup> Document de la CoCOM (2010) 573 final.

- l'Union et leur donne ainsi un contenu visible, précis et prévisible. Dans une note en bas de page, en référence à « l'ensemble des droits fondamentaux protégés dans l'Union », il est précisé que « Les droits et principes contenus dans la Charte résultent notamment des traditions constitutionnelles et des conventions internationales communes aux États membres, de la Convention européenne des droits de l'homme, des Chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union et de la Cour européenne des Droits de l'Homme ».
- 3.3 La Charte dans les sources de droit dérivé
42. *Directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier*
- « (44) Il convient que la présente directive s'applique sans préjudice des droits et principes inscrits dans la charte sociale européenne du 18 octobre 1961 et, s'il y a lieu, dans la convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant du 24 novembre 1977 ».
43. *Directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale - Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE*
- Article premier
- « La directive 2003/109/CE est modifiée comme suit : (...)
- « 2) L'article 3 est modifié comme suit : (...) b) au paragraphe 3, le point c) est remplacé par le texte suivant: c) de la convention européenne d'établissement du 13 décembre 1955, de la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961, de la Charte sociale européenne modifiée du 3 mai 1987, de la convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant du 24 novembre 1977, du paragraphe 11 de l'annexe de la convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 et de l'accord européen du 16 octobre 1980 sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés ».
44. *Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée*
- « 3. La présente directive s'applique sans préjudice des dispositions plus favorables:
- (..)
- c) de la convention européenne d'établissement du 13 décembre 1955, de la charte sociale européenne du 18 octobre 1961, de la charte sociale européenne modifiée du 3 mai 1987 et de la convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant du 24 novembre 1977.
45. *Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial*
- Article 3
- « 4. La présente directive ne porte pas atteinte aux dispositions plus favorables:
- a) des accords bilatéraux et multilatéraux entre la Communauté ou la Communauté et ses États membres, d'une part, et des pays tiers, d'autre part;
- b) de la charte sociale européenne du 18 octobre 1961, de la charte sociale européenne modifiée du 3 mai 1987 et de la convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant du 24 novembre 1977 ».
46. *Décision n° 50/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 décembre 2001 établissant un programme d'action communautaire pour encourager la coopération entre les États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale*
- « considérant ce qui suit : (...)
- (2) Conformément à l'article 136 du traité, la Communauté et les États membres, prenant acte des principes politiques fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961, dans la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe (1996), notamment dans son article 30, relatif au droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, et conscients également des droits et des principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (5) proclamée conjointement le 7 décembre 2000 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission, ont pour objectif la lutte contre les exclusions ».
47. *Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 23 juillet 1996 concernant l'année européenne contre le racisme (1997)*
- « (1) considérant que, dans le préambule de l'Acte unique européen, les États membres soulignent la nécessité de « promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des États membres, dans la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale »;
48. *Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 5 octobre 1995, relative à la lutte contre le racisme et la xénophobie dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales*

- (...)
- c) la Charte sociale européenne (Conseil de l'Europe, Turin, 18 octobre 1961) : dans son article 19 relatif aux droits des travailleurs migrants et de leur famille à la protection et à l'assistance, les parties contractantes s'engagent, entre autres, à garantir à ces travailleurs «... c) le logement...». La Commission a invité les États membres à ratifier cette Charte qui est entrée en vigueur le 26 février 1965. »
52. *Recommandation de la Commission aux États membres concernant l'activité des services sociaux à l'égard des travailleurs se déplaçant dans la Communauté* (23/07/1962)
- « (...) La Commission a par ailleurs dûment tenu compte des conventions et recommandations de l'O.I.T. concernant les travailleurs migrants, notamment de la convention n° 97 et de la recommandation n° 86, qui en sont les documents de base. Sans préjudice des dispositions de ces documents en ce qu'elles ont trait à la matière, la Commission a établi la recommandation qui suit. A cette fin, elle s'est également inspirée de la Charte sociale européenne, notamment en ce qui concerne la reconnaissance du droit, pour toute personne, de bénéficier de services sociaux qualifiés, et pour les migrants et leurs familles, du droit à la protection et à l'assistance ».
- 3.4 La Charte dans d'autres actes de l'Union (documents non juridiques)
53. *Cadre stratégique en matière de droits de l'homme et de démocratie*<sup>12</sup>
- Dans ce document, l'Union invite explicitement tous les États membres « (...) à ratifier et mettre en œuvre les traités internationaux majeurs relatifs aux droits de l'homme, y compris les conventions fondamentales concernant les droits du travail, ainsi que les instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme ». Dans le même document, l'Union s'engage « à collaborer avec ses partenaires, les instances multilatérales et les organisations internationales dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie et à continuer de contribuer au travail précieux effectué par le Conseil de l'Europe et l'OSCE ».
54. *Plan d'action de l'Union en faveur des droits de l'homme et de la démocratie*<sup>13</sup>. Afin de mettre en œuvre les engagements contenus dans le Cadre stratégique susmentionné, ce document fixe les objectifs suivants :
- « Intensifier la promotion de la ratification et la mise en œuvre effective de traités internationaux essentiels en matière de droits de l'homme, y compris les instruments régionaux pour les droits de l'homme ».
- <sup>12</sup> Document du Conseil 11865/12 – Annexe II (25 juin 2012).  
<sup>13</sup> *Ibid.*, cf. Annexe III. D'après les informations disponibles, les objectifs établis dans le Plan sont mis en œuvre par la Commission européenne, le Service européen de l'action extérieure et/ou les États membres.

- 18 -

- « (2) considérant que les États membres ont souligné, dans l'Acte unique européen, la nécessité de «promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des États membres, dans la convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales et la charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale»;
49. *Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 29 mai 1990, relative à la lutte contre le racisme et la xénophobie*
- « (2) considérant que les États membres ont souligné dans l'acte unique européen la nécessité de promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des États membres, dans la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale ; ».
50. *Recommandation de la Commission, du 18 juillet 1966, aux États membres tendant à développer l'orientation professionnelle*
- « 3. La collaboration des États membres en matière d'orientation professionnelle présente un intérêt d'autant plus vif que l'opportunité est généralement ressentie, bien qu'à des degrés divers, d'améliorer l'organisation et le fonctionnement des services d'orientation. En outre, comme les problèmes de perfectionnement et d'extension des activités d'orientation qui restent posés dans les pays, comportent nombre d'aspects analogues, les six États ont intérêt à confronter leurs expériences nationales pour en tirer des conclusions de valeur générale. Des préoccupations convergentes se sont déjà manifestées dans diverses organisations internationales et dans les États membres de celles-ci : leur importance s'est traduite, sur le plan international, par des contacts et par l'adoption de certaines mesures. Outre la recommandation n° 87 de l'Organisation internationale du travail, Genève, de juillet 1949, il faut rappeler notamment : la Charte sociale européenne, Turin, octobre 1961 ; la recommandation n° 56 de la Conférence internationale de l'instruction publique, Genève, juillet 1963 ; la recommandation du Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur la politique de main-d'œuvre, instrument de la croissance économique, Paris mai 1964 ; la recommandation n° 122 de l'Organisation internationale du travail concernant la politique de l'emploi, Genève, juin 1964 ».
51. *Recommandation de la Commission, du 7 juillet 1965, aux États membres concernant le logement des travailleurs et de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté*
- « 9. Sur le plan international le problème du logement des travailleurs migrants a déjà fait l'objet de divers instruments, tels que : a) la convention n° 97 de l'O.I.T. (Genève, 1er juillet 1949) concernant les travailleurs migrants;

- 17 -

- « Veiller à ce que les documents stratégiques de l'UE contiennent les références appropriées aux instruments de l'ONU et du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme, ainsi qu'à la charte des droits fondamentaux de l'UE ».
- « Poursuivre le dialogue avec le Conseil de l'Europe et l'OSCE; renforcer le dialogue avec les autres organisations régionales et soutenir les organisations et les mécanismes régionaux émergents pour la promotion de normes universelles en matière de droits de l'homme et dialoguer avec ces organisations ».
55. Dans le même Plan, il est aussi question d'« intégrer les droits de l'homme dans les analyses d'impact, lorsqu'elles sont effectuées pour des propositions législatives et non législatives, des mesures d'exécution et des accords commerciaux ayant des conséquences économiques, sociales et environnementales importantes, ou définir des politiques futures en la matière ».
56. *Résolution du Parlement européen du 13 mars 2014 sur l'emploi et les aspects sociaux du rôle et des opérations de la Troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays du programme de la zone euro*<sup>14</sup>
- « Le Parlement européen,
- (...) - vu la charte sociale européenne révisée, et notamment son article 30 relatif au droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- (...) D, considérant que l'article 151 du traité FUE dispose que les actions entreprises par l'Union européenne et ses États membres doivent être conformes aux droits sociaux fondamentaux tels qu'énoncés dans la charte sociale européenne de 1961 et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, afin de promouvoir, entre autres, le dialogue social; considérant que l'article 152 du traité FUE dispose que «[l']Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux. Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie ;
- (...) 26, rappelle que le Conseil de l'Europe a déjà condamné les coupes opérées dans le régime public de retraite grec, qu'il juge contraires à l'article 12 de la charte sociale européenne de 1961 et à l'article 4 de son protocole, affirmant que « la circonstance que les mesures nationales contestées tendent à satisfaire à une autre obligation internationale que la Charte ne les soustrait pas à l'empire de celle-ci » note que la pratique qui entend maintenir le régime de retraite à un niveau garant d'une vie décente pour les retraités est d'application générale dans les quatre pays concernés et qu'il aurait dû en être tenu compte ;
- (...) 37, invite la Commission à prier l'OIT et le Conseil de l'Europe de rédiger des rapports sur les éventuelles mesures correctives et d'incitation nécessaires à l'amélioration de la situation sociale dans ces pays, de leur financement et de la viabilité de leurs finances publiques, de même qu'au plein respect de la charte sociale
- européenne, de son protocole additionnel et des conventions fondamentales de l'OIT, ainsi que de sa convention 94, étant donné que les obligations découlant de ces instruments ont été mises à mal par la crise économique et financière et par les mesures d'ajustement budgétaire et les réformes structurelles exigées par la troïka ;
- « (...) 40, demande à la troïka et aux États membres concernés de mettre un terme aux programmes dès que possible et d'introduire des mécanismes de gestion de crise qui permettront à l'ensemble des institutions de l'Union, y compris le Parlement, d'atteindre les objectifs sociaux et de mettre en place les politiques associées – dont celles ayant trait aux droits individuels et collectifs des personnes les plus exposées au risque d'exclusion sociale – visés dans les traités et inscrits dans les accords conclus avec les partenaires sociaux ou dans d'autres obligations contractées à l'échelle internationale (conventions de l'OIT, charte sociale européenne et convention européenne des droits de l'homme); réclame une transparence accrue et une plus grande implication politique dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'ajustement; (...) ».
- Dans ce contexte, il est à noter que le Comité a été invité par le Parlement européen à intervenir lors de l'audition « Emploi et aspects sociaux des opérations et le rôle de la Troïka dans les pays de la zone euro », tenue à Bruxelles le 9 janvier 2014.
57. *Résolution du Parlement européen du 27 février 2014 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2012)*
- « Le Parlement européen,
- (...) – vu la charte sociale européenne, telle que révisée en 1996, et la jurisprudence du comité européen des droits sociaux;
- (...) R, considérant que le préambule du traité sur l'Union européenne, les articles 8, 9, 10, 19 et 21 de la charte européenne des droits fondamentaux et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union reconnaissent l'importance des droits sociaux fondamentaux en les transcrivant en des principes transversaux du droit communautaire, soulignant ainsi que l'Union doit garantir les libertés et les droits fondamentaux, tels que les droits syndicaux, le droit de grève, le droit d'association, de réunion, etc, ainsi que les définit la charte sociale européenne; considérant que l'article 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fait lui aussi explicitement référence aux droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la charte sociale européenne ;
- (...) 8, estime qu'afin de tirer pleinement parti du potentiel des traités, il faut:
- a) cibler le processus d'adhésion de l'Union à la convention européenne des droits de l'homme et mettre en place immédiatement les instruments nécessaires pour accomplir pleinement ce devoir inscrit dans les traités, car l'Union disposera alors d'un mécanisme supplémentaire pour appliquer les droits de l'homme en faveur de ses citoyens, notamment afin de garantir l'application par les États membres des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, entre autres de ses «arrêts

<sup>14</sup> Document du Parlement européen (2014/2007(INI)).

et codifié dans des nombreux documents et organismes du Conseil de l'Europe, en ce sens, l'adhésion de l'Union à la CEDH constitue un premier pas essentiel qui devrait ensuite être complété par l'adhésion de l'Union à, entre autres, la Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, et révisée à Strasbourg le 3 mai 1996, en cohérence avec les acquis déjà consacrés dans la Charte des droits fondamentaux ainsi que dans la législation sociale de l'Union ; »

(...) 31. invite également l'Union à adhérer aux organes du Conseil de l'Europe, comme le Comité pour la prévention de la torture(CPT), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ); souligne en outre que l'Union doit participer aux travaux du Commissaire aux droits de l'Homme, du Comité européen des droits sociaux (CEDS), du Comité gouvernemental de la Charte sociale et du Comité européen sur les migrations et demande à être dument informé des conclusions et décisions adoptées par ces organes ; (...).

#### 59. Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs

« (...) [10] considérant qu'il convient de s'inspirer des conventions de l'Organisation internationale du travail et de la charte sociale européenne du Conseil de l'Europe ; ».

60. L'annexe III présente une série d'actes de la Cour de Justice de l'Union européenne se référant explicitement à la Charte. Dans ce cadre, mention particulière est faite à des arrêts récents de la Cour susmentionnée, tant celui de 2014 dans l'affaire C-176/12 - qui comporte une interprétation de l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux - que celui de 2013 dans l'affaire C-617/10 qui comporte une interprétation des articles 50 et 51 de la Charte susmentionnée.

3.5 Un premier pas dans la direction d'une approche intégrée UE – Conseil de l'Europe en matière de droits sociaux

61. Avant de conclure cette partie du document, il paraît important de mentionner le Mémoire d'accord établi par l'UE et le Conseil de l'Europe en 2007 dans la perspective de la coordination de leurs initiatives dans le domaine, entre autres, des droits fondamentaux. Dans ce texte, l'UE s'est spécifiquement engagée à « considérer le Conseil de l'Europe comme la source paneuropéenne de référence en matière de droits de l'homme » et à citer les normes pertinentes du Conseil de l'Europe « comme référence » dans ses propres documents. Dans ce contexte, les institutions de l'UE devront prendre en compte les décisions et conclusions résultant des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe lorsque cela est pertinent.

62. Le Mémoire d'accord établit également qu'« en préparant de nouvelles initiatives dans ce domaine, le Conseil de l'Europe et les institutions de l'Union européenne s'appuieront sur leur expertise respective selon le cas au travers de consultations » et que « dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la cohérence de la législation de la Communauté et de l'Union européenne avec les

politiques», clôturer le processus d'adhésion de l'Union à la charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961 et révisée à Strasbourg le 3 mai 1996; inciter les États membres à adhérer aux conventions du Conseil de l'Europe relatives aux droits de l'homme et à les ratifier, à mettre en œuvre les instruments de l'acquis de l'Union qui existent déjà et à réexaminer les modalités de non-participation, qui pourraient risquer d'affecter les droits de leurs citoyens ;

(...) 78. souligne que les droits sociaux sont des droits fondamentaux entérinés dans les traités internationaux, la CEDH, la charte européenne des droits fondamentaux et la charte sociale européenne; ajoute que ces droits doivent être protégés, tant dans la loi que dans la pratique, afin de garantir la justice sociale, en particulier en période de crise économique et d'austérité; insiste sur l'importance du droit à la dignité, de la liberté professionnelle et du droit de travailler, du droit à la non-discrimination, notamment sur la base de la nationalité, du droit à la protection contre les licenciements injustifiés, du droit à la santé et à la sécurité au travail, du droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale, du droit aux soins de santé, de la liberté de circulation et d'établissement, du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale via un accès effectif à l'emploi, à un logement décent, à la formation, à l'enseignement, à la culture et à l'aide sociale et médicale, via un salaire décent et l'accès aux prestations sociales, afin de garantir un niveau de vie décent pour les travailleurs et les membres de leur famille, via les autres conditions d'emploi, l'autonomie des partenaires sociaux et la liberté d'adhésion aux organisations nationales et internationales de protection des intérêts économiques et sociaux des travailleurs via des conventions collectives ;

(...) 81. recommande la levée sans délai, par l'ensemble des États membres, de leurs réserves restantes vis-à-vis de la charte sociale européenne, estime que le Parlement devrait encourager un dialogue permanent sur les avancées dans ce sens; estime que la référence de la charte sociale européenne à l'article 151 du traité FUE devrait être exploitée plus efficacement, par exemple en incluant le critère des droits sociaux dans les analyses d'impact de la Commission et du Parlement ;

(...) 88. invite la Commission et les États membres à reconnaître que le droit des travailleurs à la sécurité et à l'hygiène au travail, tel qu'énoncé à l'article 3 de la charte sociale européenne, est un élément essentiel pour permettre aux travailleurs de mener une vie décente et pour garantir le respect de leurs droits fondamentaux ; (...).

58. Résolution du Parlement européen du 19 mai 2010 sur les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales<sup>15</sup>

« Le Parlement européen,

(...) 30. note que l'adhésion de l'Union à la CEDH implique la reconnaissance par l'UE de l'ensemble du système de protection des droits de l'Homme, tel qu'il a été développé

<sup>15</sup> Document du Parlement européen (2009/2241(INI)).

conventions pertinentes du Conseil de l'Europe sera assurée. Ceci n'empêchera pas la législation de la Communauté et de l'Union européenne d'offrir une protection plus étendue ». Dans ce contexte, le Conseil de l'Europe et l'UE ont également convenu de fonder leur coopération « sur les principes d'indivisibilité et d'universalité des droits de l'homme, le respect des normes définies en la matière par les textes fondamentaux des Nations Unies et du Conseil de l'Europe, en particulier la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et la préservation de la cohésion du système de protection des droits de l'homme en Europe ».

### Partie III

#### L'articulation entre le droit de l'UE et la Charte telle qu'elle résulte de la jurisprudence du Comité - cf. tableau présenté à l'annexe II, colonne 4

63. Le Comité tient compte du droit de l'Union européenne lorsqu'il interprète la Charte. D'ailleurs, comme mis en évidence dans la Partie II (Chapitre 2.2), la Charte dans sa version révisée contient, par rapport au texte original de 1961, des amendements qui tiennent compte du développement du droit communautaire depuis 1961 et qui influencent la manière dont les parties mettent en œuvre la Charte.

64. Par exemple :

- les modifications aux droits des femmes pour assurer une égalité complète entre les femmes et les hommes (à la seule exception de la protection de la maternité) sont directement inspirées du droit de l'Union européenne ;

- l'âge minimum d'admission à l'emploi pour certaines occupations considérées comme dangereuses ou insalubres, qui n'était pas précisé dans la Charte de 1961, a été fixé à 18 ans dans la Charte révisée. Cette disposition s'inspire de la Directive 94/33/CE du Conseil, du 22 juin 1994, relative à la protection des jeunes au travail (article 7§2 de la Charte) ;

- L'article 29 qui prévoit que les Etats doivent assurer que les employeurs informent et consultent les représentants des salariés avant une procédure de licenciement collectif est notamment inspiré de la Directive 92/56/EEC du 24 juin 1992 amendant la Directive 75/129/CE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux licenciements collectifs.

65. Le Comité a clarifié les liens entre les droits de la Charte et de l'Union européenne. Le droit de l'Union européenne peut jouer un rôle positif dans la mise en œuvre de la Charte ; toutefois, il n'existe pas de présomption de conformité à la Charte lorsqu'un Etat est en conformité avec les directives mêmes si l'objet de ces dernières se rapporte au domaine de la Charte.

66. La circonstance que des dispositions de droit interne s'inspirent d'une directive de l'Union européenne ne les soustrait pas à l'empire de la Charte. Certes, il

n'appartient au Comité ni d'apprécier la conformité des situations nationales avec une directive de l'Union européenne ni d'apprécier la conformité d'une telle directive à la Charte. Cependant, lorsque les Etats membres de l'Union européenne décident de mesures contraignantes qu'ils s'appliquent à eux-mêmes par le moyen d'une directive qui influence la manière dont ils mettent en œuvre les droits énoncés dans la Charte, il leur appartient, tant lors de l'élaboration dudit texte que de sa transposition dans leur droit interne, de tenir compte des engagements qu'ils ont souscrits par la ratification de la Charte. C'est au Comité qu'il revient, en dernier lieu, d'apprécier si la situation nationale est conforme à la Charte, et ce y compris en cas de transposition d'une directive de l'Union européenne en droit interne.

67. Le Comité considère 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 réfrangible, s'agissant de la conformité des textes juridiques de l'Union européenne à la Charte sociale européenne.

68. Chaque fois qu'il est confronté à la situation où les Etats tiennent compte de ou sont contraints par des textes de droit de l'UE, le Comité examine au cas par cas la mise en œuvre par les Etats parties des droits garantis par la Charte dans le droit interne.

69. En ce qui concerne la sécurité et la santé au travail, le droit interne en matière de prévention et de protection contre les risques doit être en conformité avec les normes internationales de référence. Un Etat est considéré comme remplissant cette obligation générale s'il a transposé la majorité de l'acquis communautaire dans le domaine de la santé et de sécurité au travail.

70. En ce qui concerne l'amiante par exemple, les normes internationales de référence sont la directive 83/477/CEE du Conseil du 19 septembre 1983 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante pendant le travail telle que modifiée par la directive 2003/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 mars 2003 ainsi que la Convention n° 162 de l'OIT sur l'amiante de 1986.

71. En ce qui concerne les radiations ionisantes, les normes nationales doivent tenir compte des recommandations de la Commission internationale de protection contre les radiations (CIPR), recommandations formulées en 1990, publication n° 60) en ce qui concerne notamment les limites de dose en matière d'exposition professionnelle ainsi que pour les personnes qui, sans être affectées directement à des travaux sous radiations, peuvent y être exposées ponctuellement. La transposition de la directive 96/29/Euratom du Conseil, du 13 mai 1996, fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants suffit car cette directive reprend les normes de la CIPR 103.

72. En ce qui concerne le temps de travail, le Comité a examiné la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant

de l'Homme pertinente - cf. arrêt du 19 février 1996, Gül c. Suisse, n° 23218/94), le Comité considère que l'exclusion mentionnée ci-dessus est de nature à faire obstacle au regroupement familial au lieu de le faciliter. Elle représente donc une restriction susceptible de priver l'obligation prévue à l'article 19§6 de son contenu et, par conséquent, elle n'est pas conforme à la Charte ;

- de l'imposition aux membres de la famille du travailleur migrant de tests de langue et/ou d'intégration pour entrer dans le pays ou à accomplir une fois dans le pays et dont la réussite représente une condition pour y rester. A ce sujet, le Comité considère que dans la mesure où cette imposition, en raison de son caractère particulièrement contraignant, décourage la présentation des demandes de regroupement familial, elle représente une condition de nature à faire obstacle audit regroupement au lieu de le faciliter. Elle représente donc une restriction susceptible de priver l'obligation prévue à l'article 19§6 de son contenu et, par conséquent, elle n'est pas conforme à la Charte.

77. Pour les travailleurs détachés, le Comité a considéré que le cadre juridique suédois, tel qu'il résulte du suivi d'une décision de la CJUE (arrêt du 18 décembre 2007, *Laval un Partneri Ltd. c. Svenska Byggnadsarbetarförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet avdelning 1, Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet* - Affaire C-341/0), ne favorise pas l'institution de procédures appropriées de négociation volontaire entre les organisations patronales et syndicales en vue de régler les conditions de travail et d'emploi par des conventions collectives. De plus, ce cadre juridique représente une restriction disproportionnée au libre exercice du droit des syndicats de mener des actions collectives, dans la mesure où cela les empêche de déclencher une action en vue d'améliorer les conditions d'emploi des travailleurs détachés.

78. En outre, il n'assure pas aux travailleurs détachés, pendant la durée de leur séjour et de l'exercice de leur activité professionnelle sur le territoire de l'Etat d'accueil, un traitement non moins favorable que celui réservé aux travailleurs nationaux de l'Etat d'accueil pour ce qui concerne, entre autres, la rémunération, les autres conditions d'emploi et de travail.

79. Le tableau présenté à l'annexe II, colonne 4, se concentre sur la relation existant entre le droit de l'UE et les différentes dispositions de la Charte telle qu'elle résulte des conclusions et des décisions du Comité. Comme mis en évidence, dans la plupart des cas cette relation est caractérisée par une convergence entre les deux systèmes normatifs. Dans un nombre limité mais significatif de cas cette relation fait en revanche apparaître des conflits.

#### Synthese finale

80. Plusieurs propositions ont été avancées pour assurer une articulation plus effective entre le droit de l'Union européenne et le droit de la Charte. Le moment semble venu de considérer leur mise en œuvre. Le Comité propose ci-dessous quelques pistes de réflexion et d'action, souhaitant ainsi contribuer à lancer un

- 26 -

certain aspects de l'aménagement du temps de travail. Bien que les considérants figurant en tête de la directive ne se réfèrent en aucune manière à la Charte sociale européenne alors même que ce traité est ratifié par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne et que le Traité sur l'Union européenne s'y réfère expressément à plusieurs reprises, les préoccupations qui sous-tendent ce texte indiquent implicitement l'intention des auteurs de mettre correctement en œuvre les droits énoncés par la Charte. Il considère, en effet, que les modalités pratiques convenues entre les Etats membres de l'Union européenne, si elles sont correctement appliquées, permettent, en particulier, un exercice concret et effectif des droits figurant dans les articles 2§1 et 4§2 de la Charte révisée.

73. Cependant, le Comité note que la directive prévoit de nombreuses exceptions et dérogations qui seraient susceptibles de compromettre le respect de la Charte par les Etats dans la pratique. Aussi estime-t-il que, selon la manière dont les Etats membres de l'Union européenne repressent en droit interne lesdites exceptions et dérogations de la directive en question ou les combinent entre elles, la situation peut être conforme ou non à la Charte.

74. En ce qui concerne le droit à la santé, le Comité a déclaré que dans son interprétation du droit à un environnement sain, il a tenu compte de plusieurs arrêts de la Cour européenne de justice.

75. En ce qui concerne le droit au regroupement familial, le Comité considère que la directive de l'Union européenne 2003/86/CE sur le droit à la réunification familiale contient des dispositions permettant aux Etats membres concernés d'adopter et d'appliquer des normes qui vont à l'encontre de l'article 19§6 de la Charte.

76. Il s'agit en particulier :

- de la condition relative à la durée du séjour du travailleur migrant souhaitant être rejoint par des membres de sa famille. A ce sujet, le Comité a toujours considéré, en tenant compte de ce qui est établi dans la Convention européenne sur le statut juridique du travailleur migrant (STE n° 093), qu'une durée supérieure à un an est excessive et, par conséquent, non conforme à la Charte ;

- de l'exclusion des prestations d'assistance sociale du calcul du niveau de revenu du travailleur migrant ayant introduit une demande de regroupement familial (dans le cadre des conditions relatives aux ressources disponibles). Le Comité relève que la Cour de Justice de l'UE (CJUE) a déjà limité la possibilité, prévue par la directive susmentionnée, de restreindre le regroupement familial en raison du revenu disponible (cf. arrêt CJUE du 4 mars 2010, affaire Chakroun, C-578/08, point 48). Le Comité rappelle à ce sujet que les travailleurs migrants qui disposent de revenus suffisants pour assurer la subsistance des membres de leur famille ne devraient pas être automatiquement privés du droit au regroupement familial en raison de l'origine de ces revenus, dès lors que les prestations qu'ils sont susceptibles d'acquies, le sont de droit. Compté tenu de ce qui précède et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits

- 25 -

- processus de dialogue avec la Commission, en vue de contribuer à étendre les convergences et réduire les divergences.
81. En premier lieu, la question d'une adhésion de l'Union européenne à la Charte à l'instar de ce qui se dessine pour la Convention européenne des droits de l'homme permettrait de renforcer la prise en compte de la Charte dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit de l'Union. Les raisons avancées au regard de la Convention européenne des droits de l'homme s'appliquent, *mutatis mutandis*, à une éventuelle adhésion à la Charte. Proposée par le Parlement européen, cette solution a fait l'objet d'au moins une étude détaillée<sup>16</sup> mais elle mériterait d'être étudiée pour en apprécier les effets concrets selon les modalités éventuellement retenues. Il apparaît toutefois que le consensus politique autour d'un tel projet n'est pas encore atteint et qu'une telle solution, dès lors, ne peut être envisagée que dans le moyen terme.
82. Entretemps, d'autres modalités concrètes susceptibles d'améliorer les convergences des deux ordres juridiques paraissent réalisables.
83. Par exemple, l'Union pourrait inciter ses Etats membres à harmoniser leurs engagements, en particulier en ratifiant tous la Charte révisée et en acceptant, tous, toutes les dispositions de la Charte les plus liées par leur objet aux dispositions du droit de l'Union et aux compétences de l'Union. Peuvent être mentionnés, notamment, les articles 4§3 (Egalité de rémunération entre les femmes et les hommes) ou 2§1 (Durée de travail raisonnable).
84. Il serait utile qu'une définition d'une sorte de 'noyau communautaire', au sein de la Charte, soit élaborée pour donner des indications précises aux Etats membres de l'Union à ce sujet.
85. L'engagement de tous les Etats de l'Union autour de la procédure de réclamations collectives contribuerait aussi à une prise en compte de la Charte plus équilibrée entre les Etats membres de l'Union, la différence existant actuellement entre ceux qui ont accepté la procédure et ceux qui ne l'ont pas acceptée s'estomperait.
86. En outre, la prise en compte de la Charte par le législateur de l'Union (Commission, Conseil et Parlement) serait de nature à assurer que tout nouveau texte du droit de l'Union accroisse la convergence des deux ordres juridiques.
87. Par ailleurs, les liens entre le Comité et l'Agence des droits fondamentaux pourraient s'approfondir dans le but de permettre au Comité, encore davantage qu'il ne le fait déjà d'utiliser les recherches de l'Agence pour mieux connaître et mieux comprendre la réalité de la situation des droits sociaux dans les Etats.

<sup>16</sup> Olivier De Schutter, L'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne, EUJ Working Paper LAW No. 2004/11, version révisée en juin 2014, Université catholique de Louvain.

## Annexes

- I Acceptation des dispositions des traités de la Charte par les Etats membres de l'Union européenne
- II Dispositions de la Charte et sources correspondantes de droit primaire et de droit dérivé de l'UE (identifiées sur la base de la jurisprudence du Comité) et articulation entre ces dispositions, le droit dérivé et la jurisprudence de la Cour de Justice, telle qu'elle ressort de la jurisprudence du Comité
- III Liste des arrêts de la Cour de Justice de l'UE se référant explicitement à la Charte