CDDH-SOC(2019)01

08/03/2019

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

_____

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

Projet de rapport identifiant des bonnes pratiques et formulant des propositions visant à améliorer la mise en œuvre des droits sociaux en Europe

Note :

Il est rappelé qu'à sa 89e réunion (19–22 juin 2018), le CDDH a adopté l'« Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe » (premier rapport) élaborée par le CDDH-SOC, document dont les Délégués des Ministres ont pris note lors de leur 1323e réunion (12 septembre 2018). Sur la base de cette analyse, le CDDH-SOC devait « 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 second rapport qui serait adressé au CDDH, conformément au mandat de ce dernier. Le présent texte est la première mouture de ce second rapport. Le CDDH a approuvé le projet de table des matières du rapport lors de sa 90e réunion (27–30 novembre 2018) (CDDH(2018)R90, § 38 (i)).

Table des matières

RÉSUMÉ 4

INTRODUCTION 11

1. Mandat et méthodologie 11
2. Examen du contexte 12
3. Principaux résultats de l'Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe 13
4. Défis majeurs examinés dans le Rapport 16

I. L'ENGAGEMENT DES ÉTATS MEMBRES EN VERTU DES INSTRUMENTS PERTINENTS 17

1. Défis actuels 17
   a. Contexte 17
   b. Raisons données par les parties prenantes pertinentes 19
      (i) Raisons ayant trait aux engagements de fond que prévoit le système de traités de la Charte 20
      (ii) Raisons ayant trait au mécanisme de contrôle que prévoit le système de traités de la Charte 21
   c. Analyse des raisons données par les parties prenantes pertinentes 23
2. Propositions du CDDH 24

II. LES PROCÉDURES DE SUIVI EN VERTU DU SYSTÈME DE TRAITÉS DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE 29

1. Procédure de rapports étatiques 29
   a. Défis actuels 29
      (i) Contexte 29
      (ii) Raisons données par les parties prenantes pertinentes 30
      (iii) Analyse des raisons données par les parties prenantes pertinentes 31
   b. Propositions du CDDH 31
2. Procédure de réclamations collectives 34
   a. Défis actuels 34
      (i) Contexte 34
      (ii) Raisons données par les parties prenantes pertinentes 34
      (iii) Analyse des raisons données par les parties prenantes pertinentes 36
   b. Propositions du CDDH 36

III. LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES DROITS SOCIAUX AU NIVEAU NATIONAL 39

1. Défis actuels 39
   a. Contexte 39
      (i) Mise en œuvre des conclusions et décisions du CEDS 39
      (ii) Application de la Charte (révisée) par les autorités nationales 41
   b. Raisons données par les parties prenantes pertinentes 43
      (i) Mise en œuvre des conclusions et décisions du CEDS 43
      (ii) Application de la Charte (révisée) par les autorités nationales 44

c. Analyse des raisons données par les parties prenantes pertinentes 45
2. Bonnes pratiques 45
a. Mise en œuvre des conclusions et des décisions du CEDS 45
b. Application de la Charte (révisée) par les autorités nationales 46
3. Propositions du CDDH 48
a. Mise en œuvre des conclusions et des décisions du CEDS 48
b. Application de la Charte (révisée) par les autorités nationales 48
IV. SENSIBILISATION AU, ET VISIBILITÉ DU SYSTÈME DE LA CHARTE 50
1. Défis actuels 50
a. Contexte 50
b. Raisons données par les parties prenantes pertinentes 51
c. Analyse des raisons données par les parties prenantes pertinentes 51
2. Bonnes pratiques 51
3. Propositions du CDDH 52
V. ARTICULATION DES INSTRUMENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE AVEC D'AUTRES INSTRUMENTS DE PROTECTION DES DROITS SOCIAUX 55
1. Défis actuelles 55
a. Contexte 55
(i) Union européenne 55
(ii) Organisation internationale du Travail 58
b. Préoccupations exprimées par les parties prenantes pertinentes 58
c. Analyse des préoccupations exprimées par les parties prenantes pertinentes 60
2. Propositions du CDDH 61
REMARQUES CONCLUSIVES 63
ANNEXE I 64

RÉSUMÉ

1. Le présent « Rapport identifiant des bonnes pratiques et formulant des propositions visant à améliorer la mise en œuvre des droits sociaux en Europe » est le second des deux rapports qui ont été élaborés conformément au mandat relatif aux droits sociaux donné par le Comité des Ministres au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH). Il a été élaboré sur la base d'un précédent premier rapport adopté par le CDDH en juin 2018, intitulé « Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe ».

2. À la lumière notamment des conclusions tirées de ladite Analyse, le présent Rapport, après une Introduction, aborde les principaux thèmes qui ont été considérés comme pertinents pour une amélioration de la mise en œuvre des droits sociaux en Europe. Ces thèmes comprennent l'engagement des États membres en vertu des instruments pertinents (Chapitre I) ; les procédures de suivi en vertu du système de traités de la Charte sociale européenne (Chapitre II) ; la mise en œuvre effective des droits sociaux au niveau national (Chapitre III) ; la sensibilisation au, et visibilité du système de la Charte (Chapitre IV) ; et l'articulation des instruments du Conseil de l'Europe avec d'autres instruments de protection des droits sociaux (Chapitre V). Enfin, quelques remarques conclusives sont faites. Les bonnes pratiques pour améliorer la mise en œuvre des droits sociaux ont été identifiées, tant en ce qui concerne la mise en œuvre effective des droits sociaux au niveau national que la sensibilisation au, et visibilité du système de la Charte, et sont présentées séparément aux Chapitres III et IV.

Introduction

3. Le Rapport expose d'abord le mandat que le CDDH a reçu dans le domaine des droits sociaux et la méthodologie suivie – il met principalement l'accent sur les moyens de renforcer le système actuel de traités de la Charte sociale européenne et de le rendre plus efficace. Il passe ensuite à l'examen du contexte de la protection des droits sociaux au sein du Conseil de l'Europe par le système de traités de la Charte et la nécessité de propositions visant à améliorer la mise en œuvre des droits sociaux en Europe. Il convient de noter qu'en dépit de l'importance de ce système de traités pour promouvoir l'inclusion et la cohésion sociale et renforcer ainsi la sécurité démocratique, peu d'États membres ont récemment pris de nouveaux engagements au titre de ce système afin de le renforcer. Il rappelle en outre les principaux résultats de l'Analyse (premier rapport) sur la base de laquelle le présent rapport a été élaboré et détermine ensuite les principaux défis examinés dans les cinq chapitres du Rapport.

I. L'engagement des États membres en vertu des instruments pertinents

4. Le champ d'application des droits sociaux protégés par le système de traités de la Charte n'est pas identique dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe. Ces dernières années, peu d'États membres ont pris de nouveaux engagements au titre de ce système en ratifiant la Charte révisée de 1996, à laquelle 34 États membres sont actuellement liés, ou en acceptant de nouvelles dispositions de fond de celle-ci. La portée des dispositions de la Charte (révisée) est, sur le fond, restreinte par le champ d'application personnel limité de la Charte (révisée) ; dans ce contexte, plusieurs États ont contesté l'interprétation du champ d'application personnel par le CEDS. Le Protocole additionnel de

1995 prévoyant un système de réclamations collectives n'a été ratifié que par 15 États membres.

5. Les États membres ont invoqué deux raisons principales pour ne pas avoir pris d'autres engagements dans le cadre du système de traités de la Charte. La première catégorie de raisons invoquées rassemble des objections de principe à l'acceptation, au moins à ce stade, d'autres engagements dans le domaine des droits sociaux internationaux, objections tenant parfois au fait que les États membres ne sont pas prêts à modifier leur législation nationale ou leurs choix en matière de politique sociale, ou justifiées par les conséquences financières qu'impliquerait un plus haut niveau de protection des droits sociaux. La deuxième catégorie porte sur le fonctionnement du système de traités de la Charte. Certains États membres ont notamment fait valoir que l'interprétation de la Charte (révisée) était trop extensive ou que des améliorations devaient être apportées à la procédure de réclamations collectives (en ce qui concerne l'examen de la recevabilité des réclamations collectives, le déroulement de la procédure devant le CEDS, l'établissement des faits et l'interprétation de la Charte (révisée) par le CEDS, ainsi que le suivi à l'issue d'un constat de violation de la Charte (révisée)).

6. Bien que le CDDH note qu'il n'existe actuellement aucun consensus parmi tous les États membres concernés pour prendre de nouveaux engagements au titre des instruments pertinents, il considère qu'il convient de tirer parti de la possibilité offerte par le système de traités de la Charte qui permet aux États membres d'avancer à des vitesses différentes. Les États membres sont encouragés à envisager de prendre autant d'engagements supplémentaires que possible dans le cadre du système de traités de la Charte dans la situation actuelle.

7. Quant aux objections de principe à l'acceptation de nouveaux engagements dans le domaine des droits sociaux internationaux et en particulier dans le cadre du système de traités de la Charte, le CDDH rappelle qu'il a notamment été souligné que les États européens devraient être fiers des normes consolidées de haut niveau qui sont les leurs, depuis longtemps déjà, en matière de protection des droits sociaux, et que le renforcement du système de la Charte, qui représente l'expression la plus complète et la plus actuelle de la perception européenne des droits sociaux, renforce le modèle européen. En ce qui concerne le champ d'application personnel de la Charte (révisée), chaque État devrait se déterminer sur la question de savoir s'il est prêt à élargir le champ d'application personnel de la Charte pour, à tout le moins, les ressortissants de Parties non contractantes à la Charte qui résident légalement et travaillent régulièrement sur le territoire de l'État concerné (c'est-à-dire, pas des migrants en situation irrégulière) par le biais d'une déclaration unilatérale des États concernés ne nécessitant pas de modification des traités. Pour ce qui est de la procédure de réclamations collectives, l'avantage qu'elle présente de mettre les prescriptions normatives de la Charte à l'épreuve de situations concrètes et spécifiques, ce qui améliore ainsi la mise en œuvre effective des droits garantis par la Charte (révisée), a été souligné.

8. Sur les objections plus spécialement liées au fonctionnement du système de traités de la Charte, le CDDH note que les États ont exprimé le besoin d'une plus grande sécurité juridique tant en ce qui concerne la procédure de réclamations collectives que l'interprétation des dispositions de la Charte (révisée) dans les décisions relatives aux réclamations collectives. Le CEDS, qui statue sur la recevabilité et le fond des réclamations collectives (voir articles 7 et 8 du Protocole additionnel de 1995) et adopte son propre Règlement, est donc encouragé à envisager une conduite plus contradictoire de la procédure de réclamations collectives. Il est en outre encouragé à intensifier l'échange d'arguments avec les parties sur la recevabilité des réclamations, qui pourrait faire l'objet d'un examen plus approfondi, et sur l'interprétation des dispositions de la Charte, et à développer le raisonnement dans ses décisions.

9. En ce qui concerne la procédure visant à encourager les États membres à prendre d'autres engagements au regard du système de traités de la Charte, le CDDH estime souhaitable, en particulier, que les organes et institutions du Conseil de l'Europe et les États membres pourraient convenir d'un programme de travail concret, ou d'un processus, afin de parvenir à de tels engagements. Cela pourrait notamment inclure des activités plus systématiques et, si possible, coordonnées sur la Charte dans le cadre des prochaines présidences du Comité des Ministres.

II. Les procédures de suivi en vertu du système de traités de la Charte sociale européenne

10. Le système de traités de la Charte prévoit deux procédures de suivi : la procédure de rapports étatiques et la procédure de réclamations collectives.

11. En ce qui concerne la procédure de rapports étatiques, de nombreux États membres et le Président du CEDS s'accordent largement sur le fait que, dans sa configuration actuelle, cette procédure, qui comprend quatre types différents de rapports, entraîne une charge de travail trop lourde tant pour les États membres que pour le CEDS et n'est pas suffisamment efficace. Elle ne permet pas d'identifier à temps les problèmes réels et les plus graves concernant la mise en œuvre de la Charte (révisée) dans chaque État.

12. Le CDDH considère que cette procédure devrait être davantage simplifiée et plus ciblée afin de mettre l'accent sur les sujets d'importance stratégique pour la mise en œuvre et la protection des droits sociaux. Pour atteindre cet objectif, des changements concrets susceptibles d'être apportés dans le cadre du système de traités actuel de la Charte devraient être élaborés pour adoption par le Comité des Ministres par le CEDS en étroite coopération avec le Service de la Charte sociale européenne et le Comité gouvernemental, notamment sur la base des propositions de réforme spécifiques formulées par le Président du CEDS. De plus, le CEDS, en collaboration avec le Service de la Charte sociale européenne, devrait être encouragé à examiner d'autres initiatives pour rationaliser ses méthodes de travail afin de rendre la procédure de rapports étatiques plus ciblée et plus efficace, tout en maintenant les États parties informés des étapes majeures envisagées. Par ailleurs, le CDDH considère qu'il est nécessaire que le mécanisme de suivi de la Charte (révisée) dans sa nouvelle forme se voie octroyer les ressources nécessaires pour fonctionner efficacement.

13. En ce qui concerne la procédure de réclamations collectives, le CDDH note que les parties prenantes à la procédure ont le sentiment qu'il serait possible d'améliorer le fonctionnement de la procédure en pratique, grâce à de différentes mesures concrètes. Ces mesures concernent le déroulement de la procédure devant le CEDS, l'établissement des faits, l'examen de la recevabilité des réclamations collectives et l'interprétation de la Charte (révisée) par le CEDS, plusieurs aspects spécifiques de la procédure (tel que l'obligation de confidentialité), ainsi que le suivi après le constat d'une violation de la Charte (révisée).

14. Outre les propositions formulées par le CDDH ci-dessus, qui visent à renforcer la sécurité juridique dans la procédure de réclamations collectives et à promouvoir ainsi de nouveaux engagements des États membres à cet égard, le CDDH note que plusieurs propositions visent à rendre plus efficace le suivi des décisions du CEDS dans la procédure des réclamations collectives. Quelques États membres ont également approuvé la proposition de réexaminer l'obligation de confidentialité prévue à l'article 8, § 2, du Protocole additionnel de 1995, compte tenu de son objectif.

15. Le CDDH considère qu'il conviendrait d'élaborer une série de propositions concrètes visant à renforcer à la fois la sécurité juridique et l'efficacité de la procédure de réclamations collectives, sur la base des mesures spécifiques suggérées par les différentes parties prenantes qui ont obtenu un large ou du moins un certain soutien et en se concentrant sur

les changements qui pourraient être opérés dans le cadre du système actuel de traités. Le CEDS pourrait être chargé de rédiger ces propositions avec l'aide du Service de la Charte sociale européenne, sur la base d'un dialogue et d'une concertation avec les autres parties prenantes à la procédure. Les résultats de ces travaux pourraient être soumis au Comité des Ministres, à charge pour lui d'en tenir compte dans le contexte du programme de travail concret ou du processus (proposé ci-dessous) visant à améliorer la mise en œuvre des droits sociaux. Enfin, il est essentiel, en vue de garantir un fonctionnement efficace de la procédure de réclamations collectives, que les ressources nécessaires lui soient allouées.

III. La mise en œuvre effective des droits sociaux au niveau national

16. La mise en œuvre effective des droits sociaux au niveau national recouvre deux dimensions : la mise en œuvre des conclusions et décisions du CEDS à la suite d'un constat de non-conformité d'une situation avec la Charte (révisée) et l'application de la Charte (révisée) par les autorités nationales.

17. Il y a de différentes raisons pour lesquelles les autorités des États membres ne mettent pas toujours pleinement en œuvre les normes fixées par la Charte (révisée). En ce qui concerne la mise en œuvre des conclusions et des décisions concrètes du CEDS relatives à l'État membre concerné, les raisons incluent le manque de fonds ainsi que l'absence de consensus politique, mais souvent, le processus de mise en œuvre en cours s'avère très complexe en raison de la nécessité d'impliquer et de coordonner plusieurs acteurs différents. En ce qui concerne l'application générale de la Charte (révisée) par l'exécutif national, le législateur et le pouvoir judiciaire, la manière dont les ordres juridiques internes sont ouverts à une application directe du droit international, et en particulier des droits sociaux énoncés dans la Charte (révisée) et le degré de connaissance et de sensibilisation des normes énoncées dans la Charte (révisée) semblent être déterminants pour sa mise en œuvre.

18. Le CDDH estime que les États membres devraient être encouragés à s'inspirer des bonnes pratiques développées dans d'autres États membres pour la mise en œuvre des conclusions et des décisions du CEDS. Une large notification et diffusion des conclusions et des décisions du CEDS aux parties prenantes pertinentes, leur traduction de l'anglais/français dans la langue nationale des États membres concernés et une bonne coordination et coopération structurée, notamment entre les divers niveaux de l'administration peuvent contribuer à une mise en œuvre plus efficace des normes des droits sociaux énoncées dans ces conclusions et décisions.

19. Le CDDH estime en outre qu'il serait utile de faciliter la mise en œuvre des conclusions et des décisions du CEDS en fournissant aux États membres concernés des informations détaillées sur les mesures législatives et autres déjà prises par d'autres États membres, afin de mettre leur situation en conformité avec la Charte (révisée) et desquelles les États membres, visant à mettre en œuvre les conclusions ou une décision, pourraient s'inspirer. Ceci pourrait se faire, par exemple, par un échange direct de bonnes pratiques entre des États membres au sein d'un forum approprié et / ou par la publication d'un commentaire du CEDS sur l'interprétation des divers articles de la Charte (révisée) contenant également des informations sur la mise en œuvre nationale. En outre, une assistance concrète pour la mise en œuvre des conclusions ou des décisions particulières par le biais d'activités de coopération technique du Conseil de l'Europe ou d'une adaptation de la base de données HUDOC-ESC pourrait être envisagée afin de faciliter la recherche de mesures de mise en œuvre prises par différents États membres.

20. S'agissant de l'application générale de la Charte (révisée) par les autorités nationales, le CDDH estime également que les États membres doivent être encouragés à s'inspirer des bonnes pratiques développées dans d'autres États membres à cet égard. Des

mesures telles que la nomination d'un coordinateur de coopération internationale et des droits de l'homme informant de la pratique décisionnelle dans les instances internationales et l'échange d'expériences entre les tribunaux nationaux concernant l'application de la Charte (révisée) lors de conférences, peuvent également encourager les tribunaux nationaux à prendre davantage en compte la Charte (révisée) dans leur pratique décisionnelle.

21. De plus, plusieurs mesures différentes développées dans les États membres en vue de garantir que les évaluations sur l'impact social de nouvelles lois et politiques soient menées en toute connaissance des normes internationales des droits sociaux énoncées par la Charte (révisée) (telles que des Directives de rédaction et des Principes directeurs sur les droits sociaux et économiques contribuant à garantir la compatibilité entre le projet de loi et les normes internationales ; des concertations institutionnalisées entre le gouvernement et les partenaires sociaux ; et l'implication d'experts d'organisations internationales dans l'évaluation de la compatibilité entre le projet de loi et les normes internationales de droits sociaux), méritent d'être examinées.

22. En outre, des échanges plus fréquents de bonnes pratiques entre les États membres sur des thèmes spécifiques relatifs à la mise en œuvre de la Charte (révisée), par exemple des débats thématiques sur la mise en œuvre de dispositions spécifiques de la Charte (révisée), sont souhaitables.

23. Enfin, une meilleure mise en œuvre nationale peut notamment être favorisée par une meilleure connaissance par les parties prenantes pertinentes des normes de la Charte (révisée) telles qu'interprétées par le CEDS (examinée plus en détail au Chapitre IV.). À cette fin, les États membres pourraient envisager de traduire dans leur langue nationale non seulement les conclusions et les décisions les concernant, mais également les décisions du CEDS adoptées à l'encontre d'autres États membres dès lors que cette décision leur semble pertinente. Un commentaire du CEDS portant sur l'interprétation de différents articles de la Charte (révisée) proposé ci-dessus, pourrait également faciliter et faire avancer la mise en œuvre nationale de la Charte (révisée).

IV. Sensibilisation au, et visibilité du système de la Charte

24. La promotion de la connaissance du système de traités de la Charte par une information facilement accessible sur les normes énoncées dans celle-ci, est un facteur important pour l'amélioration de la mise en œuvre de la Charte par les États parties.

25. Un large consensus semble se dégager parmi les États membres du Conseil de l'Europe en faveur du développement d'activités de sensibilisation au, et visibilité du système de traités de la Charte. Les activités existantes et à venir dans ce domaine devront être renforcées par des échanges de bonnes pratiques.

26. L'absence d'informations suffisantes qui sont faciles d'accès sur les normes énoncées dans la Charte (révisée) constitue un problème qui pourrait être traité par différentes mesures. Des traductions dans les langues nationales respectives des États membres des conclusions et décisions du CEDS, des résumés de celles-ci ainsi que du Recueil des décisions et des conclusions du CEDS devraient être préparées par les États membres. Celles-ci pourraient être ajoutées dans la base de données HUDOC-ESC. Il conviendrait également de vérifier si ledit Recueil pourrait interagir avec les bases de données judiciaires nationales. De plus, des informations facilement accessibles pourraient être diffusées plus activement par le biais de campagnes de presse ou en ligne.

27. En outre, le CEDS et le Service de la Charte sociale européenne pourraient être encouragés à mettre à jour régulièrement le Recueil des décisions et des conclusions du

CEDS et, comme suggéré ci-dessus, à émettre un commentaire du CEDS sur l'interprétation des différents articles de la Charte (révisée).

28. Concernant les activités de formation, le CDDH encourage les États, le CEDS et le Service de la Charte sociale européenne à poursuivre ces activités, notamment les activités de formation spécifiquement destinées aux autorités et institutions appelées à mettre en œuvre des dispositions spécifiques de la Charte (révisée). En outre, la possibilité de développer d'autres cours sur les droits sociaux dans le contexte du Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP) pourrait être examinée. Des activités et des événements de formation sur la Charte pourraient également être proposés aux juges et au personnel du Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme afin d'accroître les synergies entre les deux systèmes.

29. Enfin, les différentes instances et institutions du Conseil de l'Europe devraient poursuivre leurs activités visant à accroître la sensibilisation au, et visibilité du système de traités de la Charte.

V. L'articulation des instruments du Conseil de l'Europe avec d'autres instruments de protection des droits sociaux

30. Conformément à son mandat, le CDDH fait également des propositions visant à faciliter l'articulation du système de traités de la Charte avec d'autres instruments de protection des droits sociaux, afin d'améliorer la mise en œuvre des droits sociaux.

31. Il y a eu quelques cas de conflits d'interprétation des droits sociaux dans le cadre des différents instruments internationaux. Dans un certain nombre de cas, les prescriptions de la Charte (révisée) telles que les a interprétées le CEDS dans le domaine des droits sociaux étaient plus exigeantes que celles du droit de l'UE et/ou des conventions pertinentes de l'OIT.

32. Le risque de divergences d'interprétation peut notamment être réduit et la sécurité juridique et la cohérence entre les systèmes normatifs européens de protection des droits sociaux fondamentaux peuvent être renforcées par des mesures harmonisant l'interprétation des normes dans les différents ordres juridiques. Cela suppose que les organes de contrôle concernés tiennent compte des normes élaborées au titre d'autres instruments juridiques et/ou dans d'autres systèmes juridiques, ce qui améliore les synergies entre eux.

33. En ce qui concerne notamment l'articulation de la Charte (révisée) avec l'ordre juridique de l'UE, il serait souhaitable que le CEDS, dans sa pratique décisionnelle, continue de prendre en considération les normes pertinentes développées dans l'ordre juridique de l'UE, mais aussi que les autorités de l'UE, y compris les tribunaux, tiennent compte des normes de la Charte (révisée) dans leurs actes législatifs et exécutifs et dans leurs décisions judiciaires. Le CDDH note que beaucoup ont mis en avant que le Socle européen des droits sociaux, dont les principes garantissent un équilibre entre les objectifs sociaux et les objectifs économiques, pourrait contribuer à accroître les synergies entre les deux systèmes. D'aucuns suggèrent que cela pourrait se faire notamment par des références systématiques à la Charte (révisée), telle qu'elle est interprétée par le CEDS, dans le commentaire sur le Socle qui sont en cours d'élaboration. De plus, il a été proposé que les analyses d'impact qui accompagnent les propositions législatives présentées par la Commission européenne tiennent compte des principes énoncés dans le Socle et renvoient aussi à la Charte (révisée). Il a également été avancé que les autorités de l'UE, y compris les tribunaux, seraient davantage en mesure de prendre en considération la Charte (révisée) si les mêmes normes, notamment celles énoncées par la Charte (révisée), s'appliquaient dans tous les États membres de l'UE.

34. Le CDDH considère que les acteurs du Conseil de l'Europe et ses États membres devraient examiner de manière approfondie les propositions précitées afin de parvenir à une interprétation plus cohérente des normes relatives aux droits sociaux au sein des différents ordres juridiques, dans le cadre du programme de travail susmentionné visant à améliorer la mise en œuvre des droits sociaux en Europe.

35. Par ailleurs, le CDDH estime que le dialogue et la coopération entre les acteurs des différents ordres juridiques devraient être maintenus et renforcés en vue d'accroître les synergies entre la Charte (révisée) et les systèmes et instruments de protection des droits sociaux de l'UE et de l'OIT.

Remarques conclusives

36. Le CDDH note que pour un certain nombre de suggestions formulées, il semble y avoir un certain soutien, voire un large soutien, notamment parmi les États membres. Il est clair que les points de vue des États sur la manière d'améliorer la protection des droits sociaux en Europe divergent. Cependant, le système de traités de la Charte permet aux États de prendre différents niveaux d'engagements et d'avancer à différentes vitesses à cet égard.

37. De l'avis du CDDH, un programme de travail ou un processus commun devraient être mis en place par les organes et les institutions du Conseil de l'Europe et les États membres dans le cadre duquel des propositions concrètes sur la base de ces suggestions visant à améliorer la mise en œuvre des droits sociaux qui ont reçu un large soutien, ou du moins un certain soutien, devraient être élaborées pour examen et adoption par les parties prenantes pertinentes. Ce processus devrait être mené de manière constructive afin de parvenir à une amélioration de la mise en œuvre des droits sociaux en Europe grâce à un système de traités renforcé de la Charte.

INTRODUCTION

38. Le présent « Rapport identifiant des bonnes pratiques et formulant des propositions visant à améliorer la mise en œuvre des droits sociaux en Europe » est le second des deux rapports qui ont été élaborés conformément au mandat relatif aux droits sociaux donné par le Comité des Ministres au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH). Dans cette introduction, nous évoquerons d'abord le mandat reçu par le CDDH dans le domaine des droits sociaux et la méthodologie suivie. Elle examine ensuite le contexte de la protection des droits sociaux au sein du Conseil de l'Europe par le système de traités de la Charte et de la nécessité de formuler des propositions visant à améliorer leur mise en œuvre en Europe. Elle rappelle en outre les principaux résultats de l'« Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe » (premier rapport) sur la base de laquelle le présent second rapport a été établi, et expose ensuite les défis majeurs examinés dans le Rapport.

1. Mandat et méthodologie

39. A sa 1300e réunion tenue du 21 au 23 novembre 2017, le Comité des Ministres a adopté le mandat du CDDH pour le biennium 2018–2019, dans lequel il a confié au CDDH la tâche suivante dans le domaine des droits sociaux :

> *« Sur la base de l'analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe, 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 (échéance : 31 décembre 2019). »*[1]

40. Il est rappelé qu'à sa 89e réunion (19–22 juin 2018), le CDDH a adopté l'« Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe » (premier rapport) élaborée par son Groupe de rédaction sur les droits sociaux (CDDH-SOC)[2], document dont les Délégués des Ministres ont pris note lors de leur 1323e réunion (12 septembre 2018).[3] Aux termes de son mandat, le CDDH devait ensuite élaborer le présent second « Rapport identifiant des bonnes pratiques et formulant des propositions visant à améliorer la mise en œuvre des droits sociaux en Europe ». Cette tâche a également été confiée au CDDH-SOC, présidé par M. Vít A. SCHORM (République tchèque).[4]

41. Conformément au mandat du CDDH, le présent Rapport a essentiellement été établi sur la base de ladite Analyse (premier rapport) et en particulier sur les conclusions qui pouvaient en être tirées. Il met l'accent sur les moyens de renforcer le système actuel de traités de la Charte sociale européenne et de le rendre plus efficace. D'autres sources pertinentes d'information ont aussi été prises en compte en vue d'identifier des bonnes pratiques dans le domaine de la protection des droits sociaux, à savoir les réponses des États membres au questionnaire du CDDH-SOC relatif aux bonnes pratiques sur la mise en œuvre des droits sociaux au niveau national[5] et la brève analyse de ces réponses[6]. En outre, afin de déterminer les domaines dans lesquels une amélioration de la mise en œuvre

---

1 Document CM(2017)131-addfinal.
2 Voir le document CDDH(2018)R89add1.
3 Voir le document CM/Del/Dec(2018)1323/4.5.
4 Pour les orientations données par le CDDH au CDDH-SOC, voir notamment le document CDDH(2018)R89, § 25.
5 Pour le questionnaire, voir le document CDDH-SOC(2018)02 ; pour une compilation des réponses des États membres au questionnaire, voir le document CDDH-SOC(2017)04rev ; pour un récapitulatif de ces réponses, voir le document CDDH-SOC(2018)07Rev.
6 Voir le document CDDH-SOC(2018)06.

des droits sociaux était nécessaire et de voir par quels moyens il serait possible d'y parvenir, il a été tenu compte de décisions concrètes du CEDS dans la procédure de réclamations collectives. Par ailleurs, les interventions du Président du CEDS devant le Comité des Ministres et ses groupes de rapporteurs ainsi qu'auprès du CDDH-SOC ont été prises en considération. Le CDDH s'est également appuyé sur plusieurs échanges de vues avec le Président du CEDS et les représentants du Service de la CSE qui ont participé aux réunions du CDDH-SOC.

2. Examen du contexte

42. Comme il a déjà été exposé dans l'« Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe » (premier rapport), c'est dans un contexte de prise de conscience politique croissante de la nécessité de préserver, de promouvoir et de mieux mettre en œuvre les droits sociaux dans un environnement mondial affecté par la crise économique que le Secrétaire Général a lancé le « Processus de Turin » en 2014[7]. Ce processus vise à renforcer le système de traités de la Charte sociale européenne au sein du Conseil de l'Europe et dans son articulation avec le droit de l'UE[8]. Le système de traités de la Charte a été perçu comme un élément important dans l'architecture européenne des droits fondamentaux, dont la mise en œuvre, au plan national, pouvait contribuer à soulager les tensions économiques et sociales[9]. La promotion de l'intégration et de la cohésion sociale a été considérée comme le meilleur moyen de combattre le fondamentalisme et la radicalisation[10]. Il sert à renforcer la sécurité démocratique et la confiance des citoyens dans leurs institutions aux niveaux tant national qu'européen[11].

43. Il a également été souligné, dans ce contexte, que les démocraties inclusives ne reposaient pas seulement sur les droits civils et politiques, mais également sur les droits sociaux, et que ces droits étaient interdépendants[12]. Il est rappelé que, même si les droits fondamentaux sont protégés au sein du Conseil de l'Europe notamment par deux traités – la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 1950) et la Charte (révisée) (1961 et 1996) –, les principes d'indivisibilité et d'interdépendance des droits de l'homme ont régulièrement été mis en exergue au sein du Conseil de l'Europe et sont mentionnés expressément, en particulier, dans le préambule à la Charte révisée (4e considérant)[13].

44. Comme l'a également montré l'« Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe », depuis le début du « Processus de Turin », un certain nombre d'organes et d'institutions du Conseil de l'Europe ainsi que des acteurs de la société civile ont encouragé à plusieurs reprises les États membres, en particulier, à prendre d'autres engagements dans le cadre du système de traités de la Charte en vue de renforcer ledit système, même s'ils ont rencontré un succès mitigé jusqu'à présent[14].

[7] Voir le document CDDH(2018)R89add1, §§ 229–239, 291.
[8] Sur cette question, voir également le Rapport général de la Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne qui s'est déroulée 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, p. 2.
[9] Voir l'Avis du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur l'initiative visant la mise en place d'un Socle européen des droits sociaux par l'Union européenne du 2 décembre 2016 et le discours de M. Palmisano, Président du CEDS, devant le CDDH-SOC, CDDH-SOC(2018)R2, Annexe V.
[10] *Ibid.*
[11] Voir à ce sujet, notamment, l'Avis du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur l'initiative visant la mise en place d'un Socle européen des droits sociaux par l'Union européenne du 2 décembre 2016 et le Discours du Secrétaire Général à l'occasion du Sommet social pour des emplois et une croissance équitables qui s'est tenu à Göteborg le 17 novembre 2017.
[12] Voir l'Avis du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur l'initiative visant la mise en place d'un Socle européen des droits sociaux par l'Union européenne du 2 décembre 2016.
[13] Pour plus d'informations, voir le document CDDH(2018)R89add1, §§ 29–33.
[14] Voir le document CDDH(2018)R89add1, §§ 229–239, 242–243, 249, 257, 267 et 291.

3. Principaux résultats de l'Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe

45. Conformément au mandat donné au CDDH, le présent Rapport devait essentiellement être réalisé sur la base de l'« Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe » (premier rapport). Les principaux résultats de cette Analyse, qui permet à la fois de déterminer le potentiel du cadre juridique existant pour la protection des droits sociaux et de cerner ses limites et éventuelles lacunes,[15] sont résumés ci-après.

46. En ce qui concerne le développement et le potentiel de la protection des droits sociaux en Europe, l'Analyse a conclu que la protection des droits sociaux dans le cadre juridique du Conseil de l'Europe avait constamment évolué depuis l'entrée en vigueur de la Convention européenne des droits de l'homme en 1953 et de la Charte sociale européenne en 1965, révisée ultérieurement en 1996 :[16]

> *« 286. D'une part, le Comité européen des droits sociaux dans les procédures de rapports étatiques et de réclamations collectives a contribué au développement de la protection des droits sociaux dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe. Les droits couverts par la Charte (révisée) concernent notamment l'emploi et la santé, l'éducation et la protection et l'aide sociales. La Charte (révisée) prévoit en outre une protection spécifique pour certains groupes, y compris les jeunes, les employées, les familles, les personnes handicapées ou les migrants.*
>
> *287. D'autre part, la Cour européenne des droits de l'homme a permis l'évolution de la protection des – quelques – aspects des droits sociaux directement garantis par la Convention, notamment l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (article 4), le droit à la liberté de réunion et d'association, y compris le droit de fonder et de s'affilier à des syndicats (article 11), et le droit à l'éducation (article 2 du protocole n°1). En outre, la Cour, qui interprète les droits inscrits dans la Convention « à la lumière des conditions de vie actuelles », (...) accorde aujourd'hui une protection indirecte d'un certain nombre d'aspects particuliers des différents droits sociaux, qui ne sont pas sociaux de prime abord, par sa jurisprudence sur les droits de la Convention.*
>
> *288. Tant la mise en œuvre des conclusions et décisions du CEDS que la mise en œuvre des arrêts de la Cour dans le domaine des droits sociaux ont conduit à un certain nombre de modifications dans le droit et la pratique nationaux qui ont mené à un renforcement de la protection des droits sociaux au sein des États membres du Conseil de l'Europe. »*[17]

47. S'agissant des limites du cadre juridique existant pour la protection des droits sociaux que l'Analyse met en avant, elles concernent essentiellement le système de traités de la Charte sociale européenne.

48. Premièrement, au sujet de l'engagement des États membres en vertu des instruments pertinents, il a été noté que l'obstacle sur lequel butait le système de traités de la Charte en termes de retentissement venait de ce que la Charte (révisée) n'était pas en vigueur dans l'ensemble des 47 États membres du Conseil de l'Europe : quatre États membres n'ont signé que la Charte ou la Charte révisée, mais n'ont ratifie aucun d'eux, neuf États membres sont liés par la Charte d'origine de 1961 et 34 États membres sont liés par la

[15] Voir également l'exposé de G. Palmisano, Président du CEDS, lors de la 3e réunion du CDDH-SOC, CDDH-SOC(2018)R3, Annexe V.
[16] Voir le document CDDH(2018)R89add1, § 285.
[17] Voir le document CDDH(2018)R89add1.

Charte révisée de 1996. En ce qui concerne les procédures de contrôle établies par la Charte (révisée), seulement 15 États sont actuellement liés par le Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives.[18] De plus, l'impact du système de traités de la Charte sociale européenne, qui contient un ensemble complet de droits sociaux, est limité par le système « à la carte » d'acceptation de ses dispositions permettant aux États de choisir, dans une certaine mesure, les dispositions qu'ils sont disposés à accepter en tant qu'obligations en vertu du droit international.[19]

49. Depuis le début du « Processus de Turin », lancé par le Secrétaire Général en 2014 dans le but de renforcer le système de traités de la Charte sociale européenne, un certain nombre d'organes et d'institutions du Conseil de l'Europe, ainsi que des acteurs de la société civile, ont à plusieurs reprises invité les États membres notamment à ratifier la Charte révisée et à accepter d'autres dispositions et la procédure de réclamations collectives, avec toutefois un succès mitigé.[20]

50. En outre, l'Analyse a révélé que d'aucuns avaient laissé entendre que l'impact du système de la Charte sur la protection des droits sociaux était restreint par l'application limitée de la Charte dans le sens du nombre de personnes protégées par elle (voir paragraphe 1 de l'Annexe à la Charte). Elle a également souligné qu'il n'avait pas été analysé, toutefois, si, et dans quelle mesure, celui-ci restreignait la protection effective des droits sociaux compte tenu de la protection par d'autres instruments.[21]

51. En ce qui concerne la Convention, telle qu'interprétée par la Cour dans ses arrêts contraignants, exécutés par les 47 Parties contractantes sous la supervision du Comité des Ministres, elle est essentiellement conçue pour protéger les droits civils et politiques et donc couvre seulement certains aspects des droits sociaux.[22]

52. Deuxièmement, pour ce qui concerne les procédures de suivi prévues par le système de traités de la Charte sociale européenne, l'Analyse a indiqué que la procédure de rapports étatiques avait été récemment modifiée, notamment en 2007 et en 2014, en vue d'améliorer le système de rapports. Chaque année, les États sont désormais tenus de soumettre un rapport sur l'un des quatre groupes thématiques reflétant des engagements de fond. Par conséquent, chaque disposition de la Charte (révisée) fait l'objet d'un rapport tous les quatre ans. Une procédure simplifiée s'applique aux États qui ont accepté la procédure de réclamations collectives : ils peuvent se contenter de transmettre tous les deux ans un rapport national simplifié dans lequel ils expliquent les actions de suivi prises suite aux décisions du CEDS relatives aux réclamations collectives déposées contre eux, à la place du rapport thématique ordinaire. De plus, tous les États doivent transmettre des rapports supplémentaires sur les conclusions de non-conformité adoptées en raison de l'absence répétée d'informations, et ce dans l'année qui suit l'adoption de telles conclusions par le CEDS. Toutefois, malgré ces changements, la procédure demeure relativement complexe.[23] Par ailleurs, en ce qui concerne le suivi des conclusions du CEDS, il a été noté que jusqu'à présent, dans la pratique, les cycles de contrôle étaient généralement clôturés par une résolution alors que les recommandations adressées aux États individuels par le Comité des Ministres à la suite d'un constat de non-conformité d'une situation avec la Charte restaient rares.[24]

[18] Voir le document CDDH(2018)R89add1, § 289.
[19] *Ibid.*
[20] Depuis le début du « Processus de Turin », seule la Grèce a ratifié la Charte révisée (en mars 2016). La Belgique et l'Ukraine ont accepté de nouvelles dispositions de cette dernière ; voir le document CDDH(2018)R89add1, § 291.
[21] Voir le document CDDH(2018)R89add1, § 289.
[22] Voir le document CDDH(2018)R89add1, § 290.
[23] Comparer le document CDDH(2018)R89add1, §§ 83–93.
[24] Comparer le document CDDH(2018)R89add1, § 87.

53. S'agissant du fonctionnement de la procédure de réclamations collectives, dont l'objectif est d'améliorer la mise en œuvre effective des droits sociaux garantis par la Charte, il a été noté que le nombre de réclamations déposées chaque année avait récemment augmenté et que le CEDS avait constaté une ou plusieurs violation(s) de la Charte (révisée) dans la grande majorité de ses décisions. Deux particularités de la procédure ont été plus particulièrement relevées : les décisions du CEDS ne sont rendues publiques qu'après l'adoption d'une résolution par le Comité des Ministres ou au plus tard 4 mois après transmission de la décision du CEDS à ce dernier (article 8 § 2 du Protocole de 1995). De plus, concernant le suivi des décisions du CEDS dans la procédure de réclamations collectives, il a été noté qu'en pratique, la procédure devant le Comité des Ministres se soldait généralement par une résolution alors que les recommandations adressées aux États individuels au titre de l'article 9 § 1 du Protocole additionnel de 1995 étaient rares. Cependant, les rapports de suivi dans la procédure de réclamations collectives, par l'intermédiaire desquels l'État indique, dans un rapport simplifié, le suivi donné aux décisions le concernant, pouvaient se poursuivre indéfiniment, même en dépit de la clôture de la réclamation par le Comité des Ministres.[25]

54. Troisièmement, au sujet de la mise en œuvre effective des droits sociaux au niveau national, l'Analyse a indiqué concernant la conformité des États membres avec les droits sociaux inscrits dans la Charte (révisée) que le CEDS avait constaté, dans ses conclusions récentes, une majorité de situations dans les États membres en conformité avec la Charte, mais également de nombreux cas de non-conformité. Il a également été observé que l'application de la Charte (révisée) et des décisions et conclusions du CEDS par les tribunaux nationaux différait selon les États membres, certains ayant entrepris dans leur sillage des réformes significatives.[26]

55. Quatrièmement, en ce qui concerne la sensibilisation au, et la visibilité du système de la Charte, l'Analyse a indiqué qu'actuellement, plusieurs séminaires et formations sur la Charte, ainsi que sur les décisions et les conclusions du CEDS avaient lieu chaque année dans plusieurs pays, avec la participation d'anciens membres ou de membres en exercice du CEDS, et étaient organisés par différents acteurs, dont la Conférence des OING, en collaboration avec le Service de la Charte sociale européenne. De plus, des cours en lien avec les droits sociaux, et en particulier un cours sur les droits liés au travail, ont été inscrits au Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit dans les 28 États membres de l'UE (« HELP dans les 28 »), afin de les aider dans la mise en œuvre nationale de la Charte sociale européenne, de la Convention, et de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Enfin, de nombreux livres et articles consacrés à la Charte ont été publiés récemment.[27]

56. Cinquièmement, pour ce qui est de l'articulation des instruments du Conseil de l'Europe avec d'autres instruments de protection des droits sociaux, l'Analyse a montré, d'une part, que les liens et renvois étaient nombreux entre les instruments du Conseil de l'Europe en matière de protection des droits sociaux (notamment la Charte (révisée) et dans une certaine mesure la Convention européenne des droits de l'homme) et ceux de l'Union européenne (parmi lesquels la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, la Charte des droits fondamentaux de l'UE et le Traité sur le fonctionnement de l'UE qui renferme un chapitre consacré à la politique sociale). La Charte révisée de 1996, par exemple, contient des amendements qui tiennent compte des développements du droit de l'UE et qui influencent la manière dont les États mettent en œuvre la Charte. De plus, le Socle européen des droits sociaux, qui a été proclamé et signé par le Conseil de l'UE, le Parlement européen et la Commission européenne en novembre 2017, vise à contribuer au progrès social en soutenant des marchés du travail et des systèmes de sécurité sociale qui

[25] Comparer le document CDDH(2018)R89add1, §§ 94–110, 289 et 292.
[26] Comparer le document CDDH(2018)R89add1, §§ 142–158 et 292.
[27] Voir le document CDDH(2018)R89add1, §§ 159–161.

soient à la fois équitables et performants, et fait référence, entre autres, à la Charte sociale européenne. Dès lors, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn JAGLAND a, dans son approche stratégique pour son deuxième mandat (2014–2019) et dans son Avis sur l'initiative visant la mise en place d'un Socle européen des droits sociaux par l'Union européenne,[28] souligné l'importance cruciale d'assurer une cohérence entre les normes en matière de droits sociaux contenues dans la Charte (révisée) et celles de l'Union européenne, et d'intensifier les synergies entre les deux systèmes de protection.[29]

57. D'autre part, la Charte (révisée) est également interprétée à la lumière d'autres traités internationaux relatifs au domaine des droits garantis par la Charte (révisée), en particulier le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les instruments de l'Organisation internationale du Travail (OIT), la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.[30]

58. Il était par conséquent crucial que la protection des droits sociaux au sein du Conseil de l'Europe prenne en compte le contexte international dans lequel cette protection s'exerçait.[31]

4. Défis majeurs examinés dans le Rapport

59. L'« Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe » révèle que les principales limites du cadre juridique existant pour la protection des droits sociaux qu'elle a recensées ainsi que les principales possibilités d'amélioration de la mise en œuvre des droits sociaux en Europe résultent du système de traités de la Charte sociale européenne. La Convention, quant à elle, n'a pas été conçue comme un instrument relatif aux droits sociaux ; de plus, la Cour, de par l'interprétation qu'elle a donnée de plusieurs droits inscrits dans la Convention, exploite déjà les possibilités offertes par cette dernière pour protéger un certain nombre d'aspects spécifiques des droits sociaux au moyen de ses arrêts contraignants.[32] Par conséquent, le présent second Rapport se concentrera sur les solutions permettant de rendre plus efficace le système de traités de la Charte sociale européenne.

60. À la lumière des conclusions tirées de l'« Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe » (premier rapport), et s'appuyant notamment sur les sources d'information supplémentaires susmentionnées[33], le présent Rapport abordera en détail les principales défis liées aux thèmes suivants : 1) engagement des États membres en vertu des instruments pertinents ; 2) procédures de suivi en vertu du système de traités de la Charte sociale européenne ; 3) mise en œuvre effective des droits sociaux au niveau national ; 4) sensibilisation au, et visibilité du système de la Charte ; et 5) articulation des instruments du Conseil de l'Europe avec d'autres instruments de protection des droits sociaux.

[28] Voir la Priorité n° 5 du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour le mandat 2014–2019, document SG/Inf(2014)34 du 16 septembre 2014, et l'Avis du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur l'initiative visant la mise en place d'un Socle européen des droits sociaux par l'Union européenne du 2 décembre 2016.
[29] Voir le document CDDH(2018)R89add1, §§ 44 et 45, 121 et 269–272.
[30] Voir le document CDDH(2018)R89add1, §§ 275–278.
[31] Voir le document CDDH(2018)R89add1, § 45.
[32] Pour des informations complémentaires, voir le document CDDH(2018)R89add1, §§ 177–228 et 290.
[33] Voir § 4.

I. L'ENGAGEMENT DES ÉTATS MEMBRES EN VERTU DES INSTRUMENTS PERTINENTS

1. Défis actuels

a. Contexte

61. Le champ d'application des droits sociaux protégés par le système de traités de la Charte sociale européenne n'est pas identique dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe. Cela vient de ce que le nombre de ratifications minimales requises pour l'entrée en vigueur de la Charte originale de 1961, d'une part, et du Protocole additionnel de 1988 et de la Charte révisée de 1996, d'autre part, était respectivement de cinq et de trois seulement.[34] Actuellement, 34 États membres sont liés par la Charte révisée de 1996, neuf sont liés par la Charte d'origine de 1961 et quatre en ont signé une, mais n'ont ratifié ni la Charte, ni la Charte révisée. De plus, bien que le système de traités de la Charte sociale européenne contienne un ensemble complet de droits sociaux, il permet aux États de choisir, dans une certaine mesure, les dispositions qu'ils sont disposés à accepter en tant qu'obligations en vertu du droit international. Ce système d'adoption « à la carte » des dispositions de la Charte (révisée) et de suivi qui en découle limite l'impact des traités concernés et accroît les différences quant au champ d'application de la Charte dans les États membres.[35]

62. Ces dernières années, et en particulier depuis le début du « Processus de Turin », qui a été lancé par le Secrétaire Général en 2014 afin de renforcer le système de traités de la Charte sociale européenne, un certain nombre d'organes et d'institutions du Conseil de l'Europe, ainsi que des acteurs de la société civile, ont à plusieurs reprises appelé les États membres à ratifier la Charte révisée ou à accepter des dispositions de fond supplémentaires. Toutefois, force est de constater que ces appels n'ont eu qu'un écho limité jusqu'à présent. Depuis le début du processus, la Grèce a été le seul pays à avoir ratifié la Charte Révisée (en mars 2016) et il ne s'est trouvé que deux pays, la Belgique (en juin 2015) et l'Ukraine (en juillet 2017), pour accepter de nouvelles dispositions de la Charte révisée.[36]

63. En outre, la portée des dispositions de la Charte (révisée) est, sur le fond, restreinte par le champ d'application personnel limité de la Charte (révisée). Au titre du paragraphe 1 de l'Annexe à la Charte, la Charte (révisée) s'applique aux nationaux, mais aux « étrangers que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée ». Par conséquent, les États parties ne sont pas tenus de garantir les droits sociaux énoncés dans la Charte (révisée) notamment aux ressortissants des Parties non contractantes, même s'ils résident légalement ou travaillent régulièrement sur le territoire de l'État concerné.[37]

64. On notera à ce sujet que les États membres avaient été invités par le Président du CEDS, dans une lettre datée du 13 juillet 2011, à supprimer la limitation du champ d'application personnel de la Charte énoncée au paragraphe 1 de l'Annexe, et à étendre

[34] Voir la page Web du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe pour les détails des Traités n° 35, n° 128 et n° 163.
[35] Pour des informations complémentaires, voir le document CDDH(2018)R89add1, § 289.
[36] Voir la page Web du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe sur les Déclarations pour le Traité n° 163.
[37] Voir aussi à ce sujet le discours de M. Palmisano, Président du CEDS, devant le CDDH-SOC, CDDH-SOC(2018)R2, Annexe V.

l'application de la Charte (révisée) à toute personne relevant de la juridiction des États parties, le Président faisant valoir dans sa lettre que ladite limitation était incompatible avec la nature de la Charte. Les États parties à la Charte (révisée) n'ont cependant pas fait, par la suite, de déclarations étendant le champ d'application personnel des droits consacrés par la Charte.[38]

65. Par ailleurs, il est vrai que, dans sa pratique décisionnelle, le CEDS a étendu le champ d'application personnel de la Charte (révisée) à des migrants étrangers se trouvant illégalement dans le pays en raison de circonstances exceptionnelles, à savoir dans le cas où le fait d'exclure des étrangers en séjour irrégulier du bénéfice de la protection assurée par les dispositions de la Charte aurait des conséquences préjudiciables graves pour leurs droits fondamentaux ou leurs droits les plus élémentaires (tels que le droit à la vie, à la préservation de la dignité humaine, à l'intégrité psychique et physique, et à la santé).[39] Selon le CEDS, cette catégorie d'étrangers ne relevait pas du champ d'application de toutes les dispositions de la Charte, mais seulement de celles dont la raison d'être était étroitement liée à l'exigence de garantir les droits de l'homme les plus fondamentaux et d'offrir aux personnes visées par la disposition en question des garanties contre les graves menaces pesant sur l'exercice de ces droits.[40] Le CEDS a estimé cette interprétation conforme à l'objet et au but de la Charte en tant que traité des droits de l'homme, aux normes impératives du droit international général (*jus cogens*) telles que les règles imposant à chaque État de respecter et de protéger les droits à la vie et à l'intégrité physique de chaque individu et, pour les mineurs, à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant que tous les États membres du Conseil de l'Europe ont ratifiée.[41]

66. Plusieurs États ont néanmoins contesté l'interprétation du champ d'application personnel de la Charte (révisée), soutenant que, dans l'Annexe à la Charte, les États avaient cherché à exclure du champ d'application de la Charte les étrangers résidant illégalement sur le territoire d'un État, ce qui était conforme au droit souverain qu'ont les États de décider d'autoriser ou de refuser l'admission de ressortissants étrangers sur leur territoire. Ils ont considéré que l'interprétation du CEDS était *contra legem* et revenait à imposer unilatéralement de nouvelles obligations aux États membres.[42] Le Comité des Ministres a, pour sa part, rappelé la limitation du champ d'application de la Charte sociale (révisée), prévue au paragraphe 1 de l'Annexe à la Charte et souligné que les pouvoirs confiés au CEDS étaient profondément ancrés dans la Charte elle-même, tout en reconnaissant que ladite décision du CEDS quant au champ d'application personnel de la Charte soulevait des questions complexes à cet égard.[43]

67. S'agissant des mécanismes de contrôle dont est assortie la Charte (révisée), le Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives n'a été ratifié que par 15 États membres ; la dernière ratification (République tchèque) remonte à

[38] Voir déjà le document CDDH(2018)R89add1, § 73 et CDDH-SOC(2018)R2, Annexe V, ainsi que, par exemple, la réclamation n° 90/2013 CEC c. Pays-Bas, décision sur le bien-fondé du 1er juillet 2014, § 64 concernant la réponse négative fournie du Gouvernement néerlandais.

[39] Voir DCI c. Belgique, réclamation collective n° 69/2011, décision sur le fond du 23 octobre 2012, §§ 28–39 ; Défense des Enfants International c. Pays-Bas, réclamation n° 47/2008, § 19, et Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme c. France, réclamation n° 14/2003, décision sur le fond du 8 septembre 2004, §§ 30–31.

[40] Voir DCI c. Belgique, précité, § 36.

[41] Voir DCI c. Belgique, précité, §§ 29–34.

[42] Voir l'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, annexée à la Résolution CM/ResChS(2015)4 adoptée par le Comité des Ministres le 15 avril 2015 lors de la 1225e réunion des Délégués des Ministres. Ces inquiétudes ont été réitérées par les membres du CDDH-SOC, voir CDDH-SOC(2018)R3, § 12.

[43] Voir la Résolution CM/ResChS(2015)4 concernant la réclamation FEANTSA c. Pays-Bas, adoptée par le Comité des Ministres le 15 avril 2015 lors de la 1225e réunion des Délégués des Ministres, §§ 2–3 ; et la Résolution CM/ResChS(2015)5 concernant la réclamation CEC c. Pays-Bas, adoptée par le Comité des Ministres le15 avril 2015 lors de la 1225e réunion des Délégués des Ministres, §§ 2–3.

2012.[44] De plus, le Protocole de Turin de 1991 portant amendement à la Charte sociale européenne, qui vise à améliorer le fonctionnement de la procédure de rapports de la Charte et qui nécessite la ratification de toutes les Parties à la Charte sociale européenne de 1961, n'est pas encore entré en vigueur, quatre États ne l'ayant pas ratifié à ce jour.[45]

68. Depuis lors, bien que plusieurs acteurs du Conseil de l'Europe et de la société civile aient appelé en de nombreuses occasions les 32 États membres à accepter la procédure de réclamations collectives, à ce jour, l'invitation est restée sans réponse. De même, en ce qui concerne le Protocole de 1991 portant amendement à la Charte, aucun autre État ne l'a ratifié. Toutefois, il convient de noter que la plupart de ses dispositions s'appliquent déjà sur la base d'une décision du Comité des Ministres.[46] S'agissant de l'élection des membres du CEDS par l'APCE, que prévoit également le Protocole, le Comité des Ministres a, en 2011, dans sa Réponse à la Recommandation de l'APCE sur le suivi des engagements concernant les droits sociaux,[47] considéré qu'il n'était pas approprié, à ce stade, de consentir à la demande de l'APCE d'adopter une décision permettant à cette dernière d'élire les membres du CEDS dans l'attente de l'entrée en vigueur du Protocole de 1991.

b. Raisons données par les parties prenantes pertinentes

69. Afin de pouvoir élaborer, comme il a été demandé dans le mandat du CDDH, des propositions visant à améliorer la mise en œuvre des droits sociaux dans les États membres du Conseil de l'Europe, le CDDH-SOC a réalisé un « Questionnaire relatif aux bonnes pratiques sur la mise en œuvre des droits sociaux au niveau national », qu'il a envoyé aux États membres.[48] Ces derniers devaient répondre à un total de quatorze questions concernant la mise en œuvre nationale des droits sociaux, la prise en compte des normes internationales relatives aux droits sociaux dans le droit et les politiques au niveau national, les instruments relatifs à la Charte sociale européenne et les ratifications, ainsi que les actions de formation et de sensibilisation aux droits sociaux. Trente et un États membres y ont répondu.[49]

70. Concernant leur engagement au regard des instruments pertinents du système de traités de la Charte (révisée), les États membres ont notamment été priés de décrire les principaux obstacles (politiques, juridiques, administratifs...) qu'ils avaient pu être amenés à rencontrer pour ratifier la Charte sociale européenne révisée de 1996 et accepter de nouvelles dispositions de la Charte (révisée). Par ailleurs, il leur a été demandé d'indiquer les obstacles auxquels ils se sont heurtés pour ratifier le Protocole de 1991 portant amendement à la Charte et le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives. Enfin, ils ont été invités à suggérer les améliorations qui, selon leur pays, pouvaient être apportées au système des réclamations collectives, notamment en vue d'encourager davantage de pays à ratifier le Protocole additionnel de 1995.[50]

---

[44] Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Suède et Slovénie. Voir la page Web du Bureau des Traités pour l'état des signatures et ratifications du Protocole additionnel de 1995.

[45] Danemark, Allemagne, Luxembourg et Royaume-Uni. Voir la page Web du Bureau des Traités pour l'état des signatures et ratifications du Protocole d'amendement de 1991.

[46] Le 11 décembre 1991, le Comité des Ministres a adopté une décision demandant aux États parties à la Charte et aux organes de contrôle d'envisager l'application de certaines des mesures prévues par le présent Protocole avant son entrée en vigueur, dans la mesure où le texte de la Charte le permet.

[47] CM/AS(2011) Rec1958 – Réponse à la Recommandation de l'APCE sur le suivi des engagements concernant les droits sociaux.

[48] Voir le document CDDH-SOC(2018)02 ; le questionnaire a été envoyé aux représentants nationaux siégeant au Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne.

[49] Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Macédoine du Nord, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Moldova, République slovaque, République tchèque, Slovénie, Suisse, Turquie et Ukraine.

[50] Voir les questions C.1 et C.2 du questionnaire, *ibid*.

(i) Raisons ayant trait aux engagements de fond que prévoit le système de traités de la Charte

71. Les réponses des États membres au questionnaire ont révélé diverses raisons pour lesquelles ils n'ont pas pris de nouveaux engagements de fond au regard du système de traités de la Charte.[51] Certains États ont évoqué des problèmes liés à la procédure de ratification et ont mis en avant la lourde charge de travail de l'institution ou des institutions nationales habilitée(s) à examiner la possibilité d'accepter de nouvelles dispositions et de nouveaux instruments sur les droits sociaux[52], ou encore la complexité des procédures de ratification.[53]

72. Ils ont toutefois été quelques-uns à formuler des réserves portant sur des questions de fond concernant, notamment, la ratification de la Charte révisée de 1996 ou l'acceptation de nouvelles dispositions de ce texte. Certains États ont invoqué l'absence de consensus ou de volonté politique[54] tenant, par exemple, à la crainte d'avoir à renforcer davantage l'État-providence ou de devoir faire face à une ingérence dans la politique nationale d'immigration.[55] Plusieurs autres États ont indiqué qu'ils n'étaient pas en mesure d'accepter un niveau plus large ou plus haut d'engagements internationaux en matière de droits sociaux avant de pouvoir assurer la pleine conformité avec les engagements déjà souscrits dans le cadre de la Charte (révisée),[56] et/ou ont fait valoir les implications économiques et sociales que de tels engagements représenteraient pour eux.[57] Certains États qui n'ont pas ratifié la Charte révisée de 1996[58] ou qui n'ont pas souhaité accepter de nouvelles dispositions de ce texte[59] ont déclaré que le conflit entre certaines dispositions de la Charte révisée et les diverses dispositions de leur législation nationale en vigueur (normes relatives aux conditions de travail ou concernant les taxes) représentait un obstacle à la ratification. En outre, les procédures de suivi dans le cadre du système de traités de la Charte ont été considérées comme complexes.[60]

73. De plus, certains États ont exprimé des réserves quant à l'interprétation et l'application de la Charte (révisée). Il a été avancé que l'interprétation de la Charte et de son Annexe par le CEDS avait considérablement étendu le contenu des obligations découlant de la Charte, créant pour les États ayant ratifié la Charte une insécurité juridique[61]. Il a en outre été allégué que la portée de la disposition de la Charte révisée relative à la non-discrimination, l'article E, était vaste et manquait de clarté[62], et que certaines conclusions adoptées dans le cadre de la procédure des rapports étaient infondées[63].

74. Enfin, il convient de noter que plusieurs États ont déclaré que la possibilité d'accepter de nouvelles dispositions de la Charte (révisée)[64] ou de ratifier la Charte révisée[65] était actuellement à l'étude, ou qu'ils y travaillaient déjà.

---

[51] Voir le document CDDH-SOC(2017)04rev, point C, p. 117–129 pour les réponses des États membres à ce sujet, le document CDDH-SOC(2018)07Rev, §§ 43–47 pour une synthèse des réponses, et le document CDDH-SOC(2018)06, §§ 13–15, pour une brève analyse des réponses.
[52] Bulgarie et Islande.
[53] Belgique et Pologne.
[54] Lettonie et Suisse.
[55] Suisse.
[56] République tchèque, Lituanie et Pologne.
[57] Bulgarie, Géorgie, Lituanie, République de Moldova, République slovaque et Ukraine.
[58] Danemark, Pologne et Suisse.
[59] Finlande et République slovaque.
[60] Voir à cet égard CDDH-SOC(2018)R3, § 10 et Chapitre II ci-dessous.
[61] Espagne; voir aussi CDDH-SOC(2018)R3, §§ 10-11.
[62] Danemark.
[63] Pologne.
[64] Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Irlande, Norvège, Pologne et Turquie.
[65] Croatie et Suisse.

(ii) Raisons ayant trait au mécanisme de contrôle que prévoit le système de traités de la Charte

75. S'agissant du mécanisme de contrôle que prévoit le système de traités de la Charte, 18 États membres[66] sur les 31 ayant répondu au questionnaire ne sont pas lies par la procédure de réclamations collectives (ils n'ont ni ratifié le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives[67], ni sont liés par la Charte révisée et ont en plus accepté la procédure de réclamations collectives mise en place dans ledit Protocole[68]). Ces États ont avancé diverses raisons pour justifier leur refus d'être liés par ladite procédure ; souvent, ces raisons ressemblent à celles invoquées pour ne pas avoir pris d'engagements de fond supplémentaires au regard du système de traités de la Charte. Ces raisons ont souvent fait écho à celles mises en avant par les États membres ayant accepté la procédure de réclamations collectives dans leurs suggestions visant à améliorer cette procédure afin d'encourager un plus grand nombre d'États à ratifier le Protocole additionnel de 1995.

76. Plusieurs États ont déclaré, sur un plan général, que ce sujet n'était pas à l'ordre du jour.[69] Un État a fait valoir que les partenaires sociaux[70], en tant qu'organisations plaignantes potentielles dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, étaient peu intéressés par cette procédure. D'autres États ont préféré se concentrer d'abord sur la pleine application des obligations existantes dans le domaine des droits sociaux et tenter de résoudre les problèmes qui sont apparus pendant la crise économique.[71] Quelques États ont également indiqué que la procédure de réclamations collectives était incompatible avec la législation nationale[72] ou avec le système juridique national qui privilégiait les recours individuels.[73]

77. Un certain nombre d'États ont également exprimé des réserves quant au fonctionnement actuel de la procédure de réclamations collectives. Certains États ont mis en avant, de façon générale, la lourde charge de travail que représentent, pour les États qui ont ratifié le Protocole additionnel de 1995, les obligations de rapports et la complexité des procédures devant le CEDS.[74] D'autres ont exprimé des préoccupations concernant des aspects particuliers de la procédure de réclamations collectives, notamment l'examen de la recevabilité des réclamations collectives, le déroulement de la procédure devant le CEDS, l'établissement des faits et l'interprétation de la Charte (révisée) par le CEDS, ainsi que le suivi après le constat d'une violation de la Charte (révisée).

78. Sur la recevabilité des réclamations collectives, les États ont considéré que le pourcentage de réclamations déclarées recevables, pourcentage qu'ils ont également comparé à celui des requêtes formées devant la Cour européenne des droits de l'homme et devant les instances onusiennes, était particulièrement élevé.[75] Il a été suggéré que le CEDS pourrait établir et appliquer des règles plus strictes pour la recevabilité des

[66] Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Danemark, Espagne, Estonie, Géorgie, Islande, Lettonie, Lituanie, Macédoine du Nord, Pologne, République de Moldova, République slovaque, Suisse, Turquie et Ukraine.
[67] Les États membres ayant ratifié le Protocole additionnel de 1995 qui ont répondu au questionnaire sont la Belgique, la Croatie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal et la République tchèque.
[68] Parmi les États membres qui ont répondu au questionnaire, ceux ayant accepté la procédure de réclamations collectives de cette manière sont la Bulgarie et la Slovénie.
[69] Voir, en particulier, Azerbaïdjan, Espagne, République slovaque et Turquie.
[70] Estonie.
[71] Lituanie, République de Moldova et Ukraine.
[72] République slovaque.
[73] Autriche.
[74] Estonie et Islande ; ces préoccupations ont été réitérées par les membres du CDDH-SOC, voir CDDH-SOC(2018)R3, § 10. Voir également à ce sujet Stefan Clauwaert, *The Charter's Supervisory Procedures*, dans : Niklas Bruun / Klaus Lörcher / Isabelle Schömann / Stefan Clauwaert, *The European Social Charter and the Employment Relation*, 2017, p. 140.
[75] Pologne et République slovaque.

réclamations (qui seraient coulées dans son Règlement),[76] en particulier en ce qui concerne l'interprétation des critères permettant à une organisation de présenter une réclamation collective.[77] En outre, il a aussi été proposé de limiter le nombre d'OING figurant sur la liste des organisations habilitées à présenter une réclamation collective, liste établie par le Comité gouvernemental (voir article 1 du Protocole additionnel de 1995).[78]

79. S'agissant du déroulement de la procédure devant le CEDS, plusieurs États ont suggéré d'en renforcer le caractère contradictoire. Le CEDS devrait systématiquement recevoir les observations des États sur tous les aspects pertinents pour rendre sa décision, y compris sur les questions de recevabilité et les interventions de tierces parties.[79] De plus, l'égalité de traitement des deux parties devrait être strictement respectée dans les procédures ; ainsi, les informations sur l'évolution de la procédure ou les formations consacrées à la rédaction d'argumentaires et mémoires ne devraient pas seulement concerner l'organisation réclamante.[80] Par ailleurs, il a été jugé nécessaire de faire une place plus grande à l'oralité des débats, de manière à permettre aux deux parties d'avoir des échanges directs avec le CEDS sur des questions d'interprétation de la Charte (révisée) ainsi que sur la situation nationale et les facteurs qui dictent les politiques nationales pertinentes dans le domaine en question ; cela favoriserait en outre l'établissement d'un nécessaire dialogue.[81]

80. En ce qui concerne l'établissement des faits dans la procédure devant le CEDS, l'accent a été mis sur l'importance d'un examen critique des allégations, des informations et des données soumises par l'organisation réclamante. Des informations manifestement vagues ou incomplètes devraient être évaluées de manière appropriée ; de plus, il a été souligné qu'une évaluation strictement individuelle de la situation dans l'État concerné était nécessaire, en particulier lorsque des réclamations collectives portant sur la même question étaient déposées contre plusieurs États membres.[82] Par ailleurs, il faudrait éviter d'aborder une question soulevée dans une réclamation collective – par exemple, le montant d'une prestation spécifique – de façon isolée ; elle doit être replacée dans le contexte qui entoure le système national tout entier, ou dans le contexte politique, économique et social.[83] Enfin, il a été avancé qu'étant donné que les O(I)NG n'ont pas le droit de mener des enquêtes, le risque était que les réclamations ne soient pas entièrement fondées sur des preuves, ce qui pourrait empêcher les organes de la Charte d'avoir pleinement connaissance de la situation dans l'État membre concerné.[84]

81. Pour ce qui est de l'interprétation de la Charte (révisée) par le CEDS, certains États ont estimé que cet instrument et son Annexe devraient faire l'objet d'une interprétation moins extensive, plus proche du texte.[85] Les décisions rendues dans les affaires FEANTSA c. Pays-Bas[86] et CEC c. Pays-Bas[87] – relatives au champ d'application personnel de la

[76] Voir France et Slovénie.
[77] République tchèque et Estonie.
[78] Bulgarie.
[79] Voir France, Pologne et République tchèque.
[80] République tchèque.
[81] Pologne.
[82] Pologne.
[83] Pologne. Voir aussi, dans ce contexte, les observations formulées par le Gouvernement de la Finlande au GR-SOC le 23 mars 2017 concernant la réclamation n° 108/2014, Finnish Society of Social Rights c. Finlande. Le Gouvernement a affirmé que la décision du CEDS ne reflétait pas pleinement le système de sécurité sociale finlandais étant donné que le fait d'apprécier le montant de certaines indemnités pécuniaires sans tenir compte du système dans son ensemble n'était pas révélateur du niveau auquel une personne âgée au chômage était au final prise en charge par la sécurité sociale.
[84] Lettonie.
[85] France et Pologne ; ce point de vue a été réitéré par les membres du CDDH-SOC, voir CDDH-SOC(2018)R3, § 10.
[86] Réclamation n° 86/2012, décision sur le bien-fondé du 2 juillet 2014.
[87] Réclamation n° 90/2013, citée ci-dessous.

Charte (révisée) – ont été mentionnées à titre d'exemples.[88] De plus, le fait que le CEDS et la Cour européenne des droits de l'homme ou encore la Cour de justice de l'Union européenne se soient parfois prononcés de manière divergente dans des affaires similaires pouvait poser problème aux États, même en tenant compte des différences propres aux ordres juridiques sous-jacents et au statut des organes de contrôle.[89]

82. Sur la question du suivi postérieur au constat de violation de la Charte (révisée) posé par le CEDS dans la procédure de réclamations collectives, il a été noté de manière générale que la décision du CEDS pouvait limiter la liberté des États dans leurs choix politiques sur les dépenses dans le domaine des droits sociaux sur lesquelles se concentrer. Il a été observé que même si les décisions du CEDS n'étaient pas contraignantes, le fait d'accepter la procédure de réclamations collectives impliquait que les États respectent ses décisions en toute bonne foi.[90] Il a également été souligné que la procédure de suivi mise en place après la décision du CEDS constatant une violation de la Charte (révisée) devait être rendue plus efficace et qu'il fallait notamment reconsidérer la possibilité d'établir des rapports de suivi indéfiniment.[91]

83. On notera que plusieurs des États ayant répondu au questionnaire ont déclaré être ouverts à la possibilité d'accepter/de ratifier le Protocole additionnel de 1995, même si ce processus nécessitait une évaluation politique supplémentaire[92], des ressources financières suffisantes[93] ou un examen plus approfondi des expériences existantes quant au fonctionnement pratique de la procédure de réclamations collectives, y compris une analyse des raisons pour lesquelles seul un nombre limité d'États l'avaient acceptée.[94]

84. En ce qui concerne le « Protocole de Turin » de 1991 portant amendement à la Charte sociale européenne, les réponses des États membres au questionnaire n'apportent aucune information nouvelle en la matière, étant donné que les quatre États dont la ratification demeure nécessaire pour que le « Protocole de Turin » entre en vigueur[95] n'ont pas répondu au questionnaire ou ne se sont pas expliqués sur ce point.

c. Analyse des raisons données par les parties prenantes pertinentes

85. Compte tenu de ce qui précède, les raisons invoquées par les États membres pour ne pas avoir pris d'engagements de fond supplémentaires au regard du système de traités de la Charte et pour ne pas avoir accepté d'être liés par la procédure de réclamations collectives peuvent être rangées en trois catégories.

86. La première catégorie de motifs invoqués rassemble des objections de principe à l'acceptation, au moins à ce stade, d'autres engagements dans le domaine des droits sociaux internationaux, objections tenant parfois au fait que les États membres ne sont pas prêts à modifier leur législation nationale ou leurs choix en matière de politique sociale, ou justifiées par les conséquences financières qu'impliquerait un plus haut niveau de protection des droits sociaux. La deuxième catégorie porte sur le fonctionnement du système de traités de la Charte. Certains États membres ont notamment fait valoir que l'interprétation de la Charte (révisée) était trop extensive ou que des améliorations devaient être apportées à la procédure de réclamations collectives (en ce qui concerne l'examen de la recevabilité des réclamations collectives, le déroulement de la procédure devant le CEDS, l'établissement des faits et l'interprétation de la Charte (révisée) par le CEDS, ainsi que le suivi à l'issue d'un constat de violation de la Charte (révisée)). Enfin, la troisième catégorie touche à la

[88] France.
[89] Pologne.
[90] Pologne.
[91] Pays-Bas.
[92] Albanie et Macédoine du Nord.
[93] Géorgie et Macédoine du Nord.
[94] Arménie.
[95] Allemagne, Danemark, Luxembourg et Royaume-Uni, voir ci-dessus.

complexité de la procédure de ratification d'un traité international ou d'autres dispositions de celui-ci, ou à la charge de travail qu'implique une telle procédure.

87. Comme on le verra plus avant, ces trois catégories différentes de raisons appellent, elles aussi, des réponses et propositions différentes si l'on veut réussir à mieux mettre en œuvre les droits sociaux garantis par le système de traités de la Charte.

2. Propositions du CDDH

88. À la lumière de ce qui précède, il est clair que toutes les propositions que pourrait soumettre le CDDH pour, conformément à son mandat, améliorer la mise en œuvre des droits sociaux en Europe en prenant appui sur le cadre juridique que le Conseil de l'Europe met à disposition à cet effet doivent se concentrer sur les moyens de renforcer l'actuel système de traités de la Charte sociale européenne et de le rendre plus efficace. Si, en Europe, les droits sociaux sont également protégés par d'autres instruments à l'échelon national, européen et international, il est évident que, pour accroître à la fois la portée substantielle et l'impact pratique de l'actuel système de traités de la Charte proprement dit, il faudrait obtenir la ratification de la Charte révisée par l'ensemble des treize États membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait, dont huit États membres de l'Union européenne.[96] En outre, l'acceptation d'autres dispositions de la Charte (révisée) – en particulier celles du noyau dur – par les Parties contractantes, l'extension du champ d'application personnel de la Charte (à tout le moins pour y intégrer tous ceux qui résident légalement ou travaillent régulièrement sur le territoire de l'État concerné, qu'ils soient ou non ressortissants d'une autre Partie contractante à la Charte (révisée)), et l'acceptation par tous les États membres du Conseil de l'Europe de la procédure de réclamations collectives donneraient au système de traités de la Charte un retentissement bien plus considérable.[97]

89. Toutefois, l'analyse des raisons avancées par les États membres pour ne pas avoir pris d'autres engagements de fond au regard du système de traités de la Charte et pour ne pas avoir accepté d'être liés par la procédure de réclamations collectives, de même que les discussions récentes entre les États membres du Conseil de l'Europe dans différents organes et groupes, montrent qu'il n'y avait jusqu'à l'heure actuelle aucun consensus parmi les États membres concernés pour souscrire à de tels engagements. Néanmoins, l'impact du système de traités de la Charte est, ainsi qu'il a été démontré, limité par le fait que les engagements pris par les différents États membres peuvent être bien différents les uns des autres. D'un autre côté, elle permet aux États membres d'avancer à un rythme différent grâce à la possibilité qui leur est offerte de ratifier différents traités du système et de faire certains choix plutôt que d'autres en fonction des dispositions acceptées. Pour l'heure, il conviendrait de tirer parti de ce cadre juridique pour obtenir un maximum d'engagements supplémentaires à l'égard du système de traités de la Charte dans les États membres respectifs.

90. Aussi le CDDH formulera-t-il dans un premier temps des propositions visant à lever les objections de principe contre l'acceptation, du moins à ce stade, de nouveaux engagements concernant des droits sociaux internationaux pour lesquels la Charte (révisée) constitue un système de protection essentiel. Les motifs qui devraient inciter à accepter de

[96] Cela a notamment été souligné à plusieurs reprises par le Président du CEDS, le Professeur G. Palmisano, dans ses allocutions devant le Comité des Ministres (voir le discours du Président du CEDS du 22/3/2017 et le discours du Président du CEDS du 21/3/2018 devant le Comité des Ministres) et le Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC) (voir le discours introductif du 17/01/2019 du Président du CEDS à son échange de vues avec le GR-SOC, point 1, ainsi que dans ses discours devant le CDDH-SOC (voir CDDH-SOC(2018)R2, Annexe V et CDDH-SOC(2018)R3, § 22 et Annexe V) ; Voir aussi Stefan Clauwaert, *The Charter's Supervisory Procedures*, dans : Niklas Bruun / Klaus Lörcher / Isabelle Schömann / Stefan Clauwaert, *The European Social Charter and the Employment Relation*, 2017, p. 133–134 avec des références supplémentaires.

[97] *Ibid.*

tels engagements seront ici exposés. Dans un deuxième temps, le CDDH fera des propositions visant à écarter les objections plus spécialement liées au fonctionnement du système de traités de la Charte. Si ces objections peuvent être levées et s'il existe une volonté politique d'accepter des engagements supplémentaires au regard du système de traités de la Charte, il devrait être possible de faire face à la complexité de la procédure de ratification et à la charge de travail liée à cette dernière. Enfin, des éventuels moyens et cadres qui pourraient servir à encourager l'acceptation d'autres engagements sont définis.

91. Face aux objections de principe qui freinent, pour l'instant encore, l'acceptation de nouveaux engagements dans le domaine des droits sociaux internationaux, en particulier au regard du système de traités de la Charte, il est important de ne pas oublier les raisons qui militent en faveur de la prise de tels engagements. D'une manière générale, la protection des droits sociaux sert à promouvoir la cohésion sociale. Ces dernières années, la crise économique, qui s'est traduite par une aggravation du chômage et de l'insécurité de l'emploi, ainsi que par des coupes dans les systèmes de sécurité et de prestations sociales, d'une part, et par la montée du populisme et la multiplication des mouvements sociaux dans un certain nombre d'États membres, d'autre part, semble apporter la preuve de l'importance que revêt une protection efficace des droits sociaux pour empêcher que les plus vulnérables ne soient laissés de côté.[98]

92. Le système de la Charte sociale européenne en général a été qualifié d'« exemple à suivre pour la justice et l'égalité en Europe ».[99] La Charte sociale européenne a également été décrite comme « le cadre de référence le plus important et le plus largement accepté lorsqu'il s'agit de définir ce que sont les droits sociaux et ce que leur protection et réalisation progressive signifient et requièrent de la part des États européens », ou encore comme « le seul instrument juridique vivant qui offre, à l'échelon européen, un système de suivi et de recours en cas de violation des droits sociaux qui soit ouvert aux bénéficiaires et aux parties prenantes sociales de ces droits ».[100] Il a été souligné que les États européens devraient être fiers des normes consolidées de haut niveau qui sont les leurs, depuis longtemps déjà, en matière de protection des droits sociaux.[101] Le renforcement du système de la Charte a renforcé le modèle européen.[102]

93. S'agissant des motifs appelant à prendre de nouveaux engagements de fond au regard du système de la Charte, l'un des arguments a été que la Charte (révisée) représente aujourd'hui « l'expression la plus complète et la plus actuelle de la perception européenne des droits sociaux, y compris pour ce qui concerne – par exemple – le droit au logement, le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement, et le droit des

---

[98] Comparer le Discours du Secrétaire Général à la Conférence « Turin I » de 2014, l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 22 mars 2017, l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 21 mars 2018 ; le Rapport établi par le Secrétaire Général sur la « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit » (2018), Chapitre 5 – Des sociétés inclusives – Les droits sociaux, p. 100 ; et Colm O'Cinneide, *Social rights and the European Social Charter – new challenges and fresh opportunities*, dans : Jean-Yves Carlier / Olivier De Schutter / Marc Verdussen, *The European Social Charter: a Social Constitution for Europe*, 2010, p. 182–183.

[99] Intervention du Représentant de l'Italie lors de la réunion du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC) du 7 février 2017 concernant la réclamation n° 105/2014 Associazione sindacale « La Voce dei Giusti » c. Italie.

[100] Voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 21 mars 2018.

[101] Voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 21 mars 2018.

[102] Voir l'intervention du Président du CEDS devant le CDDH-SOC, CDDH-SOC(2018)R2, § 16. Voir aussi à ce sujet Colm O'Cinneide, *Social rights and the European Social Charter – new challenges and fresh opportunities*, dans : Jean-Yves Carlier / Olivier De Schutter / Marc Verdussen, *The European Social Charter: a Social Constitution for Europe*, 2010, p. 174; et sur la notion de « modèle social européen », O. Dörr, *The European Social Charter*, dans : S. Schmahl/M. Breuer, *The Council of Europe – Its Laws and Policies*, § 23.77 avec des références supplémentaires.

travailleurs à la protection contre le harcèlement sexuel et moral ».[103] Il a été souligné que la plupart de ces droits sont de toute manière déjà reconnus et appliqués pour la plupart dans l'ordre juridique interne et dans la pratique dans les États membres qui n'ont pas encore ratifié la Charte (révisée), ainsi que dans les traités et la législation de l'UE.[104] Afin de garantir une protection plus large et plus uniforme des droits sociaux en Europe, les États devraient être encouragés à accepter des dispositions supplémentaires de la Charte (révisée), et en particulier l'ensemble des dispositions constituant son noyau dur.[105]

94. En ce qui concerne le champ d'application personnel de la Charte (révisée), l'observation qui est revenue le plus souvent a été que le fait d'aller jusqu'à en exclure des ressortissants de Parties non contractantes à la Charte résidant légalement et travaillant régulièrement sur le territoire d'un État (c'est-à-dire, des migrants en situation régulière) était anomal pour un instrument de défense des droits de l'homme – une anomalie que l'on ne retrouvait pas dans d'autres instruments juridiques internationaux et européens visant à protéger les droits de l'homme[106] et qui était contraire à l'esprit d'égalité sociale, de solidarité et de non-discrimination de la Charte sociale (révisée).[107] Il est ressorti des discussions entre les représentants des États membres dans différents organes et groupes du Conseil de l'Europe qu'un certain nombre d'États membres n'envisageaient, à ce stade, aucune extension du champ d'application de la Charte.[108] Cependant, d'autres ont fait remarquer que chaque État devrait se déterminer sur la question de savoir s'il est prêt à élargir le champ d'application personnel de la Charte pour, à tout le moins, les ressortissants de Parties non contractantes à la Charte qui résident légalement et travaillent régulièrement sur le territoire de l'État concerné.[109] Une telle extension ne nécessite pas de modification formelle de l'Annexe, et comme le confirme la deuxième phrase du paragraphe 1 de cette dernière, pourrait être obtenue par le biais d'une déclaration unilatérale des États concernés.[110]

95. Pour ce qui est de l'acceptation de la procédure de réclamations collectives, les avantages qu'elle présente par rapport à la procédure de rapports ont été soulignés. La procédure de réclamations collectives met les prescriptions normatives de la Charte à l'épreuve de situations plus particulières. Par ailleurs, elle indique ce qu'un État doit faire pour garantir, dans des situations spécifiques, les droits sociaux énoncés dans la Charte.[111] Elle améliore ainsi la mise en œuvre effective des droits garantis par la Charte (révisée).[112] Elle a aussi permis à ses bénéficiaires d'accéder, au moins indirectement, au système européen de protection des droits sociaux, et la couverture médiatique dont elle a fait l'objet,

---

[103] Voir les discours du Président du CEDS devant le CDDH-SOC, CDDH-SOC(2018)R2, Annexe V, et CDDH-SOC(2018)R3, Annexe V.

[104] *Ibid.*

[105] Voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 22 mars 2017 ainsi que ses discours devant le CDDH-SOC, CDDH-SOC(2018)R2, Annexe V, et CDDH-SOC(2018)R3, Annexe V.

[106] En vertu de l'article 1 de la Convention, les Parties Contractantes reconnaissent à « toute personne relevant de leur juridiction » les droits définis au titre de la Convention ; la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît expressément certains droits sociaux aux personnes résidant ou travaillant légalement sur le territoire de l'UE, par exemple ses articles 15 § 3 et 34 § 2.

[107] *Ibid.*

[108] Voir CDDH-SOC(2018)R3, § 11.

[109] Voir CDDH-SOC(2018)R3, § 11 ; et les opinions exprimées par les États membres lors de leur échange de vues avec le Président du CEDS lors de la réunion du GR-SOC le 17 janvier 2019 , document DD(2019)135.

[110] Voir le discours du Président du CEDS devant le CDDH-SOC, CDDH-SOC(2018)R3, Annexe V.

[111] Voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 22 mars 2017 et l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 21 mars 2018. ; voir aussi Colm O'Cinneide, *Social rights and the European Social Charter – new challenges and fresh opportunities*, dans : Jean-Yves Carlier / Olivier De Schutter / Marc Verdussen, *The European Social Charter: a Social Constitution for Europe*, 2010, p. 170–171.

[112] Voir, par exemple, la réponse de l'Arménie au questionnaire, document CDDH-SOC(2017)04rev, C.1 ; et le discours du Président du CEDS devant le CDDH-SOC lors de sa 3e réunion (5-7 septembre 2018), document CDDH-SOC(2018)R3, Annexe V.

entre autres, a servi à faire mieux connaître la Charte dans les États membres.[113] D'aucuns ont par ailleurs fait valoir qu'il était important d'obtenir une ratification générale du Protocole additionnel de 1995 afin de garantir l'égalité de traitement entre les États.[114] D'aucuns ont aussi estimé que la procédure de réclamations collectives avait contribué à donner un plus grand retentissement aux droits inscrits dans la Charte au sein des États membres, étant donné que, ces dernières années, les autorités centrales et locales ainsi que les tribunaux nationaux avaient beaucoup plus fréquemment invoqué les décisions rendues par le CEDS dans des réclamations collectives.[115]

96. Sur les objections plus spécialement liées au fonctionnement du système de traités de la Charte, le CDDH note qu'il est désormais évident que les États souhaitent obtenir une plus grande sécurité juridique tant en ce qui concerne la procédure de réclamations collectives que l'interprétation des dispositions de la Charte (révisée) dans les décisions relatives aux réclamations collectives.

97. Sans perdre de vue que c'est au CEDS qu'il incombe d'adopter son Règlement et de l'appliquer dans la pratique, le CDDH considère que les États pourraient être rassurés quant à l'équité et à l'efficacité du fonctionnement de la procédure de réclamations collectives si, en particulier, son déroulement mettait davantage l'accent sur le principe du contradictoire (notamment en ce qui concerne la possibilité pour les États de formuler des observations concernant la recevabilité et les interventions de tierces parties) et si, sur les questions tant de droit que de fait, le dialogue était renforcé dans la procédure écrite et, si nécessaire, dans la procédure orale, éventuellement sur la base des questions spécifiques posées aux parties par le CEDS.[116]

98. De plus, s'il faut certes souligner qu'il appartient au CEDS de décider de la recevabilité d'une réclamation (voir article 7 du Protocole additionnel de 1995), d'interpréter les dispositions de la Charte (révisée) et de décider si la Partie contractante concernée a respecté les dispositions de cette dernière (voir article 8 du Protocole additionnel de 1995), il est important également de renforcer la sécurité juridique des États en ce qui concerne la portée de leurs obligations au regard de la Charte, obligations qu'un certain nombre d'entre eux avaient interprétées de façon moins extensive, notamment sous l'angle du champ d'application personnel. La solution pourrait ici consister à intensifier l'échange d'arguments sur la recevabilité des réclamations et l'interprétation des dispositions de la Charte durant la procédure de réclamations collectives et dans les motifs invoqués pour justifier les décisions du CEDS. Les experts des États membres ont également approuvé la suggestion du Président du CEDS invitant le CEDS à revoir ses pratiques actuelles concernant la recevabilité des réclamations collectives – qui ont pu être relativement clémentes au cours des premières années du fonctionnement de la procédure – et éventuellement exercer un examen plus approfondi en ce qui concerne la recevabilité des réclamations.[117] Ils ont en outre proposé que le Comité gouvernemental puisse également examiner de plus près le choix des OING inscrites sur la liste des organisations ayant le droit de soumettre des réclamations collectives.[118]

---

[113] Compare le discours du Président du CEDS devant le CDDH-SOC, document CDDH-SOC(2018)R2, Annexe V.
[114] Voir *Ibid.* ; voir aussi le discours du Président du CEDS devant le CDDH-SOC, CDDH-SOC(2018)R2, Annexe V.
[115] Voir les interventions du Président du CEDS, lors de la 2e réunion du CDDH-SOC (2–4 mai 2018), document CDDH-SOC(2018)R2, Annexe V ; et lors de la 3e réunion du CDDH-SOC (5–7 septembre 2018), document CDDH-SOC(2018)R3, Annexe V.
[116] Voir sur ce dernier point également Colm O'Cinneide, *Social rights and the European Social Charter – new challenges and fresh opportunities*, dans : Jean-Yves Carlier / Olivier De Schutter / Marc Verdussen, *The European Social Charter: a Social Constitution for Europe*, 2010, p. 175–176.
[117] Voir le discours introductif du Président du CEDS prononcé le 17 janvier 2019 lors de son échange de vues avec le Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC), point 4, ainsi que les opinions exprimées par les États membres à ce sujet, document DD(2019)135, et CDDH-SOC(2018)R3, § 15.
[118] Voir le document CDDH-SOC(2018)R3, § 15.

99. En ce qui concerne les éventuels moyens et cadres qui permettraient d'encourager les États membres à prendre d'autres engagements au regard du système de traités de la Charte, le CDDH considère que, pour déterminer s'il existe une volonté politique dans les États membres de prendre des engagements supplémentaires ou si une telle volonté peut se faire jour, notamment en répondant à des demandes et objections spécifiques quant au fonctionnement du système actuel, les organes et institutions du Conseil de l'Europe et les États membres pourraient convenir d'un programme de travail concret, ou d'un processus, afin de parvenir à de tels engagements.

100. Il pourrait être envisagé d'instaurer des activités plus systématiques et, si possible, coordonnées sur la Charte dans le cadre des prochaines présidences du Comité des Ministres. Des débats thématiques sur des séries de questions liées aux demandes et objections des États membres, comme celles recensées plus haut, pourraient être organisés en coopération avec le CEDS et le Service de la Charte sociale européenne, ainsi qu'avec les États qui se sont dit prêts à partager leurs expériences concernant le système de traités de la Charte et la procédure des réclamations collectives.[119] Une conférence de haut niveau qui prendrait acte des décisions concrètes et fixerait les prochaines étapes serait une autre possibilité.

101. De plus, les organes et les institutions du Conseil de l'Europe devraient poursuivre leurs efforts visant à renforcer les droits sociaux et mettre en place des mesures concrètes, dans le cadre de leurs activités, pour encourager les États membres à accepter des engagements supplémentaires en ce qui concerne la Charte. Pourraient ainsi être mis à contribution le Secrétaire Général lors de ses rencontres bilatérales avec les représentants des États, le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire *via* des recommandations spécifiques, le Commissaire aux droits de l'homme à l'occasion de ses visites de pays et de ses rapports, Carnets des droits de l'homme et documents thématiques, et la Conférence des OING au cours des activités de sensibilisation, de formation et de communication des OING. En outre, étant donné que 14 des 15 États ayant accepté la procédure de réclamations collectives sont membres de l'Union européenne (UE), les institutions de l'Union (notamment la Commission et le Parlement européen) pourraient aussi être encouragées à recommander à d'autres États membres de l'UE de suivre cet exemple, créant ainsi des synergies entre le Conseil de l'Europe et l'UE dans le domaine des droits sociaux.[120]

102. Dans ce contexte, étant donné que le système de traités de la Charte permet aux États de choisir leurs niveaux d'engagement et d'avancer à des rythmes différents, et vu la diversité des contextes politiques, sociaux et économiques des différents États membres et de leur perception du système de la Charte, une autre option pourrait être d'organiser des réunions bilatérales avec les États afin d'examiner si et en quoi ils seraient disposés à renforcer leurs engagements à l'égard du système de traités de la Charte.[121]

[119] Voir les propositions formulées par l'Arménie et la Finlande dans leurs réponses au questionnaire, document CDDH-SOC(2017)04rev, C.1 et C.2, pour encourager davantage de ratifications par le biais d'échanges d'expériences et de transferts de connaissances dans un dialogue d'égal à égal.
[120] Pour la proposition du Président du CEDS à ce sujet, voir le document CDDH-SOC(2018)R3, Annexe V.
[121] Voir aussi à ce sujet CDDH-SOC(2018)R3, § 10.

II. LES PROCÉDURES DE SUIVI EN VERTU DU SYSTÈME DE TRAITÉS DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE

103. Ainsi qu'il est expliqué plus en détail dans l'« Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe » (premier rapport),[122] le système de traités de la Charte prévoit deux procédures de suivi : la procédure de rapports étatiques et la procédure de réclamations collectives.

104. Ces deux procédures sont complémentaires, mais présentent des caractéristiques distinctes et soulèvent des problèmes différents au regard de l'objectif poursuivi, à savoir améliorer la mise en œuvre des droits sociaux en Europe. Comme nous le verrons de façon plus approfondie ci-après, la procédure de rapports étatiques s'applique à tous les États parties à la Charte (révisée) et les difficultés qu'elle pose tiennent principalement à sa complexité et aux conséquences qui en résultent et en altèrent le bon fonctionnement. La procédure de réclamations collectives, en revanche, ne s'applique actuellement qu'à quinze États et entraîne surtout des problèmes liés aux aspects concrets du fonctionnement de cette procédure spécifique. Les défis à une mise en œuvre effective des droits sociaux qui peuvent surgir dans ces procédures ainsi que les propositions du CDDH visant à améliorer cette mise en œuvre seront donc présentés séparément pour les deux procédures.

1. Procédure de rapports étatiques

a. Défis actuels

(i) Contexte

105. Il est rappelé qu'actuellement, la procédure de rapports étatiques est exposée dans la Partie IV (articles 21 à 29) de la Charte de 1961. Elle vaut également pour les engagements pris au regard de la Charte révisée (voir Partie IV, article C de cette dernière) et a été davantage développée à travers plusieurs décisions du Comité des Ministres. Elle comprend actuellement quatre types de rapports.

106. Premièrement, aux termes de l'article 21 de la Charte, les États doivent présenter des rapports concernant l'application des dispositions de la Charte (révisée) qu'ils ont acceptées. Depuis 2007, à la suite d'une décision du Comité des Ministres, les États sont tenus de soumettre chaque année un rapport sur l'un des quatre groupes thématiques reflétant des engagements de fond au regard de la Charte (révisée).[123] Deuxièmement, à la suite d'autres modifications apportées à la procédure de rapports que le Comité des Ministres a adoptées en 2014, les États ayant accepté la procédure de réclamations collectives (aujourd'hui au nombre de 15) doivent transmettre, tous les deux ans, un rapport national simplifié à la place dudit rapport thématique ordinaire. Dans ce rapport simplifié, ils expliquent les actions de suivi prises après que le CEDS se soit prononcé sur des réclamations collectives déposées contre eux.[124] Troisièmement, il a également été décidé en 2014 que les États devraient soumettre des rapports supplémentaires sur les conclusions

[122] Voir le document CDDH(2018)R89add1, §§ 75–110.
[123] Voir le document CDDH(2018)R89add1, § 89 (qui comporte d'autres références). Pour une description détaillée de la procédure de rapports, voir aussi Stefan Clauwaert, *The Charter's Supervisory Procedures*, dans : Niklas Bruun / Klaus Lörcher / Isabelle Schömann / Stefan Clauwaert, *The European Social Charter and the Employment Relation*, 2017, p. 108–120.
[124] *Ibid.,* § 90, qui comporte d'autres références.

de non-conformité en raison de l'absence répétée d'informations dans l'année suivant l'adoption de telles conclusions par le CEDS.[125] Quatrièmement, aux termes de l'article 22 de la Charte, les États sont en outre tenus de transmettre régulièrement des rapports concernant les dispositions de la Charte (révisée) qu'ils n'ont pas acceptées.[126]

107. La procédure de rapports se déroule en trois temps. La première étape consiste en l'examen par le CEDS des rapports étatiques, à charge pour lui de déterminer dans ses conclusions annuelles si les situations nationales qui y sont décrites lui semblent conformes ou non, d'un point de vue juridique, à la Charte (révisée). Lors de la deuxième étape, le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale (le « Comité gouvernemental ») remet un rapport au Comité des Ministres dans lequel il décide quelles sont les situations qui, à son avis, doivent faire l'objet de recommandations aux États, à la lumière des conclusions sélectionnées du CEDS et des explications des États parties, et en tenant compte notamment des circonstances nationales et de considérations de politique sociale et économique. Au cours de la troisième étape, le Comité des Ministres, sur la base du rapport du Comité gouvernemental, adopte une résolution qui clôture chaque cycle de contrôle et peut contenir des recommandations individuelles à l'adresse des États concernés, afin de les guider pour remédier aux situations de non-conformité. Jusqu'à présent, de telles recommandations sont restées rares dans la pratique.[127]

108. Il résulte de la description qui précède que la procédure de rapports étatiques est devenue très complexe et peut poser problème en ce qui concerne la mise en œuvre effective des droits sociaux garantis par la Charte (révisée).

(ii) Raisons données par les parties prenantes pertinentes

109. Il semble en effet que tous les acteurs impliqués dans la procédure de rapports, et notamment les États parties et le CEDS, sont convenus du fait qu'en dépit des récentes réformes engagées par le Comité des Ministres, la procédure demeurait trop compliquée.[128] Le Président du CEDS, en particulier, était d'avis que les modifications adoptées par le Comité des Ministres en 2014 afin de simplifier la procédure pour les États ayant accepté la procédure de réclamations collectives, et qui ont introduit deux nouveaux types de rapports,[129] n'ont pas permis d'atteindre cet objectif et ont au contraire rendu la procédure encore plus complexe.[130] En particulier, l'obligation incombant aux États ayant accepté la procédure de réclamations collectives de soumettre des rapports simplifiés sur les mesures prises à la suite d'une décision constatant une violation de la Charte (révisée) dans le cadre d'une réclamation collective,[131] se poursuivait indéfiniment tant que la situation n'avait pas été mise en conformité avec la Charte (révisée), même en dépit de la clôture de la réclamation par le Comité des Ministres.[132]

110. Le Président du CEDS a en outre expliqué que la façon dont la procédure de rapports était actuellement organisée et mise en œuvre avait entraîné une charge de travail excessive, non seulement pour les autorités des États qui devaient présenter des rapports

---

[125] *Ibid.,* § 91, qui comporte d'autres références.
[126] *Ibid.*, § 88.
[127] Pour plus d'informations sur cette procédure, voir le document CDDH(2018)R89add1, §§ 84–87 (qui comportent d'autres références) et Olivier De Schutter et Matthias Sant'Ana, *The European Committee of Social Rights (the ECSR)*, dans : Gauthier de Beco (ed.), *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, 2012, p. 81–82.
[128] Pour les opinions exprimées par les États membres sur la procédure de rapports, voir, notamment, la synthèse de l'échange de vues du GR-SOC avec le Président du CEDS du 17 janvier 2019, document DD(2019)135.
[129] Voir § 67 ci-dessus.
[130] Cet avis a notamment été défendu par le Président du CEDS, voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 21 mars 2018.
[131] Voir l'article 40 du Règlement du CEDS.
[132] Pour plus d'informations, voir le document CDDH(2018)R89add1, § 110.

détaillés sur des domaines étendus et variés tels que, par exemple, le travail et l'emploi, la sécurité sociale, l'assistance sociale, les soins de santé, le logement et la protection de la famille, mais aussi pour le CEDS, qui a été chargé de la tâche impossible d'examiner attentivement ces rapports et d'évaluer la conformité des situations des États membres avec les dispositions de la Charte (révisée) dans ces domaines.[133] En conséquence, d'une part, la procédure de rapports risquait de devenir un exercice bureaucratique et routinier, et, d'autre part, les conclusions adoptées par le CEDS à la fin du cycle de contrôle risquaient d'arriver trop tard et de s'avérer inefficaces, notamment si la législation et les pratiques nationales avaient été modifiées dans l'intervalle.[134]

111. Par conséquent, selon de nombreux États membres et le Président du CEDS, la procédure de rapports n'est pas suffisamment efficace.[135] Elle ne permet pas d'identifier en temps opportun les problèmes réels les plus graves concernant la mise en œuvre de la Charte (révisée) dans chaque État. Dès lors, elle n'aide pas suffisamment les États européens à véritablement améliorer la mise en œuvre des droits sociaux.[136]

(iii) Analyse des raisons données par les parties prenantes pertinentes

112. À la lumière de ce qui précède, de nombreux États membres et le Président du CEDS s'accordent à dire que la configuration actuelle de la procédure de rapports étatiques n'est pas satisfaisante. La procédure devrait être considérablement simplifiée pour lui permettre d'atteindre son objectif d'amélioration de la mise en œuvre des droits sociaux en Europe.[137]

b. Propositions du CDDH

113. En ce qui concerne les moyens concrets pour simplifier la procédure de rapports étatiques, le CDDH observe que le Président du CEDS a récemment formulé quatre propositions très concrètes à cet égard, que les États membres ont globalement accueillies de façon positive.

114. Une première proposition concerne les rapports que les États doivent transmettre chaque année, au titre de l'article 21 de la Charte, sur l'un des quatre groupes thématiques reflétant des engagements de fond en vertu de la Charte (révisée). Lorsque le CEDS estime, dans ses conclusions annuelles, que la situation d'un État est en pleine conformité avec une disposition de la Charte, cet État pourrait, au cours du prochain cycle de contrôle, être exempté de faire un rapport sur la même disposition. Au cours des cycles ultérieurs, il pourrait se contenter d'informer le CEDS des éventuelles modifications intervenues dans la législation ou la pratique nationales en la matière. Lorsque le CEDS estime que, dans l'attente d'un certain nombre d'informations, la situation d'un État donné semble conforme à la Charte (révisée), l'État en question pourrait se contenter, lors du cycle de contrôle suivant,

---

[133] Voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 21 mars 2018 ; l'intervention du Président du CEDS devant le CDDH-SOC lors de sa 3e réunion (5–7 septembre 2018), voir CDDH-SOC(2018)R3, Annexe V ; ainsi que le discours introductif du Président du CEDS du 17 janvier 2019 lors de son échange de vues avec le Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC), point 5.

[134] Voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 22 mars 2017 et l'intervention du Président du CEDS devant le CDDH-SOC lors de sa 3e réunion (5–7 septembre 2018), voir CDDH-SOC(2018)R3, Annexe V.

[135] Pour les vues exprimées par les États membres sur la procédure de rapports, voir, notamment, le compte-rendu de l'échange de vues du GR-SOC avec le Président du CEDS du 17 janvier 2019, document DD(2019)135.

[136] Voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 21 mars 2018 et l'allocution d'ouverture du Président du CEDS du 17 janvier 2019 lors de son échange de vues avec le Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC), *ibid*.

[137] Voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 22 mars 2017 et l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 21 mars 2018, ainsi que les vues exprimées par les États membres sur la procédure de rapports à l'occasion de l'échange de vues du GR-SOC avec le Président du CEDS du 17 janvier 2019, document DD(2019)135.

de fournir les seules informations demandées, sans avoir à soumettre un rapport complet sur la disposition concernée.[138]

115. Les deuxième et troisième propositions concernent les rapports qui doivent être soumis par les États ayant accepté la procédure de réclamations collectives. Comme décrit ci-dessus, ces États doivent actuellement transmettre, tous les deux ans, un rapport thématique ordinaire. L'exercice de rapports, pour ces États, pourrait être davantage simplifié en ce sens qu'ils pourraient n'être tenus qu'à la soumission, tous les quatre ans, d'un rapport synthétique et complet sur la mise en œuvre de toutes les dispositions de la Charte dans son ensemble, contrairement aux autres États qui doivent transmettre, chaque année, des rapports analytiques spécifiques sur l'un des quatre grands groupes thématiques reflétant des engagements de fond en vertu de la Charte (révisée).[139]

116. De plus, les États parties à la procédure de réclamations collectives, comme décrit ci-dessus, doivent présenter des rapports relatifs au suivi des réclamations collectives tous les deux ans tant que la situation n'a pas été mise en conformité avec la Charte (révisée). Il est proposé que cette obligation soit limitée à deux cycles. Si le CEDS estime toujours que la situation n'est pas conforme à la Charte après cette période, le dossier pourrait être transmis au Comité des Ministres pour adoption d'une résolution ou d'une recommandation finale adressée à l'État concerné, ce qui mettrait fin, une fois pour toutes, à la procédure.[140]

117. Les États membres ont globalement approuvé l'idée que le fait d'avoir accepté la procédure de réclamations collectives devait supposer un système de rapports plus léger pour les États concernés, par exemple un rapport allégé tous les quatre ans, comme cela a été proposé.[141] Il a été souligné que cela pourrait aussi encourager davantage d'États à accepter la procédure de réclamations collectives.[142]

118. Une quatrième proposition concerne la nouvelle procédure de rapports instaurée par le Comité des Ministres en 2014. En vertu de celle-ci, les États doivent transmettre des rapports supplémentaires sur les conclusions de non-conformité en raison de l'absence répétée d'informations l'année suivant l'adoption de telles conclusions par le CEDS. Cette procédure, que le CEDS n'a pas pu mettre en œuvre en 2018 faute de temps et de ressources, pourrait être abolie, ce qui signifierait que le CEDS ne devrait plus adopter de conclusions de « non-conformité » motivées par le fait qu'il n'est pas établi que la situation soit conforme à la Charte et que les États ne devraient plus présenter de rapports complémentaires au titre du suivi des conclusions de ce type.[143]

119. Le CDDH constate par ailleurs que les États membres ont aussi exprimé leur accord avec la proposition du Président du CEDS visant à rendre la procédure de rapports plus ciblée et axée sur les sujets d'importance stratégique pour la mise en œuvre de la protection des droits sociaux.[144]

---

[138] Voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 21 mars 2018 et l'intervention du Président du CEDS devant le CDDH-SOC lors de sa 3e réunion (5–7 septembre 2018), voir CDDH-SOC(2018)R3, Annexe V.

[139] Voir le discours introductif du Président du CEDS du 17 janvier 2019 lors de son échange de vues avec le Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC), point 5 ; l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 21 mars 2018 ; l'intervention du Président du CEDS devant le CDDH-SOC lors de sa 3e réunion (5–7 septembre 2018), voir CDDH-SOC(2018)R3, Annexe V.

[140] *Ibid.*

[141] Pour les vues exprimées par les États membres sur le sujet, voir, notamment, le compte-rendu de l'échange de vues du GR-SOC avec le Président du CEDS du 17 janvier 2019, document DD(2019)135.

[142] Voir le discours introductif du Président du CEDS du 17 janvier 2019 lors de son échange de vues avec le Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC), point 6.

[143] *Ibid.*

[144] Voir le discours introductif du Président du CEDS du 17 janvier 2019 lors de son échange de vues avec le Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC), point 5 ; et les vues exprimées par les États membres à cette occasion (document DD(2019)135).

120. Il peut être noté qu'une étape a déjà été franchie dans cette direction, en ce sens que le CEDS, en collaboration avec son Secrétariat, a décidé de changer la méthode d'élaboration de ses conclusions à compter de 2018. Au lieu de discuter de toutes les informations et données contenues dans chaque rapport étatique, il se concentre uniquement sur les questions les plus problématiques concernant la mise en œuvre, par l'État concerné, des dispositions de la Charte qui sont examinées. Cela doit permettre de souligner, dans des textes bien moins longs, les problèmes qui méritent d'être traités en priorité et avec une attention particulière, ainsi que les mesures nécessaires pour rendre la situation nationale conforme à la Charte.[145]

121. Par ailleurs, le CDDH prend note de la proposition du Président du CEDS d'accroître le nombre de membres du CEDS, au vu de la charge de travail grandissante pour le CEDS dans le cadre du mécanisme de suivi de la Charte, et dans le but d'augmenter l'impact du système de traités de la Charte. Cela permettrait aussi de mieux équilibrer globalement, au sein du CEDS, les différentes traditions juridiques et modèles sociaux qui existent en Europe.[146] En outre, il serait essentiel de renforcer le personnel du Service de la Charte sociale européenne.[147]

122. À la lumière des éléments qui viennent d'être énoncés, le CDDH considère que les acteurs de la procédure de rapports s'accordent largement sur le fait que cette procédure devrait être davantage simplifiée et plus ciblée afin de mettre l'accent sur les sujets d'importance stratégique pour la mise en œuvre de la protection des droits sociaux. Dès lors, il est d'avis que des propositions concrètes pour atteindre cet objectif devraient être élaborées pour adoption par le Comité des Ministres (étant l'organe chargé de déterminer la forme des rapports qui doivent être présentés dans le cadre de la procédure de rapports, en vertu des articles 21 et 22 de la Charte). Il considère également que les propositions formulées par le Président du CEDS, énoncées ci-dessus, en ce qui concerne la réforme de la procédure de rapports, dont bon nombre d'entre elles ont été accueillies favorablement par les États parties à la Charte (révisée), constituent une base solide pour l'élaboration de ces propositions concrètes.

123. Le CDDH estime par ailleurs que l'élaboration des propositions devrait se concentrer sur les changements qui pourraient être effectués dans le cadre du système actuel de traités de la Charte, et en particulier des articles 21 et 22 de celle-ci. Il conviendrait également de ne pas perdre de vue, dans ce contexte, qu'il était important, pour que les propositions remplissent leur objectif, à savoir une procédure à la fois plus simple et plus ciblée, que les obligations de rapports soient claires et prévisibles pour les États,[148] et notamment que les enjeux stratégiques sur lesquels la procédure doit se focaliser soient déterminés et définis. De plus, la suggestion des États d'instaurer plus de dialogue avec les parties prenantes dans la procédure de rapports et de développer des synergies entre la procédure de rapports de la Charte (révisée) et celle d'autres instruments des droits de l'homme, devrait être prise en considération.[149] Une coopération étroite entre le Service de la Charte sociale européenne et le CEDS, ainsi que le Comité gouvernemental, dans l'élaboration des propositions, serait souhaitable.

124. De plus, le CDDH considère que les récentes initiatives prises par le CEDS en collaboration avec le Service de la Charte sociale européenne pour adapter ses méthodes de travail afin de rendre la procédure de rapports étatiques plus efficace, et notamment

[145] Voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 21 mars 2018.
[146] Pour la situation actuelle, voir le document CDDH(2018)R89add1, § 76.
[147] Voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 22 mars 2017.
[148] Cet avis a été défendu par les États membres, notamment lors de l'échange de vues du GR-SOC avec le Président du CEDS du 17 janvier 2019, voir le document DD(2019)135.
[149] *Ibid*.

l'initiative concernant l'élaboration de conclusions plus succincts et axés uniquement sur les problèmes majeurs rencontrés par l'État concerné dans la mise en œuvre des dispositions de la Charte, doivent être saluées. Tous deux devraient être encouragés à examiner d'autres initiatives pour rationaliser leurs procédures internes tout en maintenant les États parties informés des étapes majeures envisagées.

125. Par ailleurs, le CDDH considère qu'il est nécessaire que le mécanisme de suivi de la Charte (révisée) dans sa nouvelle forme se voie octroyer les ressources nécessaires pour fonctionner efficacement et ainsi atteindre l'objectif de contribuer à l'amélioration de la mise en œuvre des droits sociaux dans les États parties à la Charte (révisée). Par conséquent, il devrait être examiné si, à la lumière des propositions formulées concernant la simplification du mécanisme de suivi de la Charte (révisée), il est néanmoins nécessaire d'augmenter le nombre de membres du CEDS et en particulier de membres du Service de la Charte sociale européenne.

2. Procédure de réclamations collectives

a. Défis actuels

(i) Contexte

126. La procédure de réclamations collectives est un mécanisme de suivi qui complète le système de rapports. Comme indiqué plus haut, le Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives n'a été accepté que par 15 des 47 États membres du Conseil de l'Europe, la dernière ratification (République tchèque) remontant à 2012.[150] Ainsi qu'il est aussi indiqué plus haut, un certain nombre de questions tenant au fonctionnement pratique et l'efficacité de la procédure de réclamations collectives ont récemment fait l'objet de discussions.

(ii) Raisons données par les parties prenantes pertinentes

127. Un certain nombre de raisons avancées par les États membres (notamment dans le « Questionnaire relatif aux bonnes pratiques sur la mise en œuvre des droits sociaux au niveau national ») pour se justifier de n'avoir pas accepté d'autres engagements au regard du système de traités de la Charte et en particulier pour n'avoir pas accepté d'être liés par la procédure de réclamations collectives – raisons examinées dans le Chapitre I. ci-dessus – étaient liées au fonctionnement actuel de cette procédure. Comme exposé plus en détail ci-dessus, outre la charge de travail qu'entraînent génèrent généralement les procédures devant le CEDS, les États ont aussi exprimé des réserves concernant, notamment, l'examen de la recevabilité des réclamations collectives (qui, d'après eux, n'est pas suffisamment strict), le déroulement de la procédure devant le CEDS (qui devrait être davantage contradictoire et faire plus de place à l'oralité des débats), l'établissement des faits (qui devrait être plus approfondi) et l'interprétation de la Charte (révisée) par le CEDS (partiellement jugée trop large), ainsi que le suivi des affaires après un constat de violation de la Charte (révisée) (les rapports de suivi pouvant se succéder indéfiniment).[151]

128. Par ailleurs, les experts des États membres ont estimé que l'on pourrait reconsidérer l'obligation de confidentialité dont il est question à l'article 8, § 2, du Protocole additionnel de 1995. Aux termes de cette disposition, le rapport contenant la décision du CEDS relative à la réclamation collective ne peut être rendu public qu'en même temps que la résolution adoptée par le Comité des Ministres, prévue à l'article 9 du Protocole additionnel de 1995,

[150] Pour plus d'informations sur le fonctionnement de la procédure de réclamations collectives, voir le document CDDH(2018)R89add1, §§ 94–110 ; et Stefan Clauwaert, *The Charter's Supervisory Procedures*, dans : Niklas Bruun / Klaus Lörcher / Isabelle Schömann / Stefan Clauwaert, *The European Social Charter and the Employment Relation*, 2017, p. 120–131.

[151] Pour des informations complémentaires, voir les §§ 37–42 ci-dessus.

ou au plus tard dans un délai de quatre mois après sa transmission au Comité des Ministres. Dès lors, même dans l'hypothèse où les États membres consentiraient à publier le rapport, sa publication se heurte à l'interdiction énonce dans la disposition précitée.[152]

129. D'autres parties prenantes ont soulevé des problèmes ayant trait à l'efficacité de la procédure de réclamations collectives. Le Président du CEDS a notamment considéré qu'il était essentiel, afin de garantir le bon fonctionnement de la procédure et d'améliorer le respect des droits sociaux en Europe, que le Comité des Ministres joue un rôle plus actif dans le suivi des décisions du CEDS. Il devrait être encouragé à user davantage, dans la pratique, du pouvoir qui lui est conféré d'adresser une recommandation à l'État partie mis en cause dans une décision du CEDS constatant une violation de la Charte, en application de l'article 9, § 1, du Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives.[153] Cette disposition est libellée comme suit :

> *« Sur la base du rapport du Comité d'experts indépendants, le Comité des Ministres adopte une résolution à la majorité des votants. En cas de constat, par le Comité d'experts indépendants, d'une application non satisfaisante de la Charte, le Comité des Ministres adopte, à la majorité des deux tiers des votants, une recommandation à l'adresse de la Partie contractante mise en cause. Dans les deux cas, seules les Parties contractantes à la Charte peuvent prendre part au vote. »*

130. Le Président du CEDS a souligné que le libellé de l'article 9, § 1, du Protocole additionnel de 1995 prévoyait expressément l'adoption d'une recommandation en cas de constat, par le CEDS, d'une violation de la Charte, précisant toutefois que la pratique du Comité des Ministres en la matière consistait à adopter des résolutions (avec une exception en 2001)[154].[155] Lorsqu'aucune mesure corrective n'a été prise par l'État concerné plusieurs années après des constats partiellement répétés de violation de la Charte établis par le CEDS, il est absolument essentiel d'exercer une pression mutuelle entre les États parties afin d'améliorer l'efficacité du système de protection des droits sociaux imaginé par la Charte.[156]

131. Par ailleurs, le CEDS a estimé que la procédure de réclamations collectives pourrait mieux atteindre ses objectifs si le remboursement des frais de procédure à la charge des organisations réclamantes pouvait être accordé dans certaines circonstances. D'aucuns ont fait valoir que l'établissement d'une réclamation et des mémoires qui doivent être soumis prenait souvent beaucoup de temps et occasionnait des frais importants aux organisations réclamantes. Le remboursement des frais raisonnablement engagés permettrait de reconnaître que ces organisations contribuent à garantir l'application correcte de la Charte (révisée) en déposant des réclamations collectives, et de les y encourager.[157]

---

[152] Voir le document CDDH-SOC(2018)R3, § 16.
[153] Voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 22 mars 2017, l'intervention du Président du CEDS lors de la 3e réunion du CDDH-SOC (5–7 septembre 2018), document CDDH-SOC(2018)R3, § 23 et Annexe V, et le discours introductif du Président du CEDS prononcé le 17 janvier 2019 lors de son échange de vues avec le Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC), point 5.
[154] Voir la Recommandation RecChs(2001)1 adoptée par le Comité des Ministres le 31 janvier 2001 lors de la 738e réunion des Délégués des Ministres en ce qui concerne la recommandation n° 6/1999, Syndicat national des professions du tourisme c. France.
[155] Voir le compte rendu de l'échange de vues du GR-SOC avec le Président du CEDS du 17 janvier 2019, document DD(2019)135.
[156] Voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 22 mars 2017.
[157] Voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 22 mars 2017.

(iii) Analyse des raisons données par les parties prenantes pertinentes

132. Il ressort de ce qui précède que les parties prenantes à la procédure de réclamations collectives ont le sentiment qu'il serait possible d'améliorer le fonctionnement de la procédure dans la pratique, grâce à différentes mesures concrètes. Ces mesures concernent le déroulement de la procédure devant le CEDS, l'établissement des faits, l'examen de la recevabilité des réclamations collectives et l'interprétation de la Charte (révisée) par le CEDS, plusieurs aspects spécifiques de la procédure (tels que le remboursement des frais et l'obligation de confidentialité), ainsi que le suivi après le constat d'une violation de la Charte (révisée).

b. Propositions du CDDH

133. Le CDDH observe que diverses mesures concrètes visant à renforcer la sécurité juridique de la procédure de réclamations collectives et/ou à accroître l'efficacité de la procédure ont été proposées. Beaucoup d'entre elles ont été accueillies très favorablement ou ont reçu à tout le moins un certain soutien des parties prenantes à la procédure.

134. En ce qui concerne les inquiétudes des États membres quant au déroulement de la procédure devant le CEDS, l'établissement des faits, l'examen de la recevabilité des réclamations collectives et l'interprétation de la Charte (révisée) par le CEDS, le CDDH renvoie à ses propositions susmentionnées visant à renforcer la sécurité juridique dans la procédure de réclamations collectives. Il réaffirme que le principe du contradictoire sur lequel repose la procédure doit être pleinement respecté en toutes circonstances et qu'il serait souhaitable d'intensifier le dialogue entre les parties et le CEDS dans la procédure écrite ainsi que, si nécessaire, dans la procédure orale, sur les questions de fait comme de droit, y compris en ce qui concerne les motifs invoqués par le CEDS pour justifier ses décisions.[158]

135. L'accent a également été mis sur la nécessité de communiquer au CEDS suffisamment de données et informations dans le cadre de ces procédures, afin qu'il dispose d'une base solide pour statuer.[159] Par ailleurs, pour permettre au CEDS de fonder sa décision sur une assise plus large, le Commissaire aux droits de l'homme ainsi que la Conférence des OING pourraient être encouragés à soumettre, le cas échéant, des observations écrites en lien avec les réclamations collectives, conformément à l'article 32A du Règlement du CEDS.[160]

136. En ce qui concerne le suivi des décisions rendues par le CEDS dans la procédure de réclamations collectives, il a été proposé, comme indiqué plus haut, que l'obligation de soumettre des rapports relatifs au suivi des réclamations collectives ne devrait pas s'étendre au-delà de deux cycles ; passé ce délai, si le CEDS estime que la situation n'a toujours pas été rendue conforme à la Charte, le Comité des Ministres devrait clôturer la procédure par l'adoption d'une résolution ou d'une recommandation finale adressée à l'État concerné.[161] Les experts des États membres ont largement souscrit à l'esprit de cette proposition, qui invite à rechercher les moyens d'alléger davantage l'obligation d'établissement de rapports à cet égard.[162]

137. De plus, certains experts des États membres ont également soutenu la proposition visant à encourager le Comité des Ministres à faire plus souvent usage de ses pouvoirs pour

---

[158] Voir §§ 56–59 ci-dessus.
[159] Voir la réclamation n° 15/2003, CEDR c. Grèce, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, § 27, et la réclamation n° 27/2004, CEDR c. Italie, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, § 23.
[160] Voir à propos du Commissaire aux droits de l'homme, Colm O'Cinneide, *Social rights and the European Social Charter – new challenges and fresh opportunities*, dans : Jean-Yves Carlier / Olivier De Schutter / Marc Verdussen, *The European Social Charter: a Social Constitution for Europe*, 2010, p. 177–178.
[161] Voir le § 77 ci-dessus.
[162] Voir le document CDDH-SOC(2018)R3, § 14.

faire des recommandations aux États membres, en application de l'article 9, § 1, du Protocole additionnel de 1995.[163] L'implication du Comité des Ministres dans la procédure de suivi des décisions du CEDS relatives aux réclamations collectives pourrait être ici reconsidérée.[164]

138. Quelques États membres ont également approuvé la proposition de réexaminer l'obligation de confidentialité prévue à l'article 8, § 2, du Protocole additionnel de 1995, compte tenu de son objectif.[165] À l'inverse, la proposition tendant à autoriser le remboursement aux organisations réclamantes des frais raisonnablement engagés dans le cadre des procédures n'a pas obtenu, pour l'heure, l'appui des États membres, qui ont souligné que c le Protocole additionnel de 1995 ne le prévoyait pas.[166]

139. L'examen d'autres mesures ayant pour but de rationaliser la procédure et de faciliter le traitement des réclamations collectives, telles que l'introduction d'un formulaire standard pour le dépôt des réclamations, a également reçu un certain soutien.[167]

140. Au vu de ce qui précède, le CDDH considère qu'il conviendrait d'élaborer une série de propositions concrètes visant à renforcer à la fois la sécurité juridique et l'efficacité de la procédure de réclamations collectives. Comme pour la procédure de rapports, les propositions devraient se concentrer sur les changements qui pourraient être opérés dans le cadre du système actuel de traités ; l'idée d'apporter des modifications importantes au système nécessitant une révision des traités proprement dits ne semble pas guère séduire.[168] Les mesures spécifiques susmentionnées qui ont été suggérées par les différentes parties prenantes et qui ont reçu un large soutien ou, à tout le moins, un soutien partiel devraient servir de base pour l'élaboration de ce train de propositions.

141. Le CDDH considère par ailleurs que le CEDS, qui pourrait devoir adapter son Règlement afin de donner effet à certaines mesures concernant la procédure de réclamations collectives, pourrait être chargé de rédiger ces propositions avec l'aide du Service de la Charte sociale européenne. Cela devrait se faire sur la base d'un dialogue et d'une concertation avec les autres parties prenantes à la procédure.[169] Les résultats de ces travaux pourraient être soumis au Comité des Ministres, à charge pour lui d'en tenir compte dans le contexte du programme de travail concret ou de les intégrer dans des activités systématiques et coordonnées consacrées à la Charte dans le cadre des prochaines présidences du Comité des Ministres, comme proposé ci-dessus[170], l'objectif étant d'amener

[163] Voir le document CDDH-SOC(2018)R3, § 17.
[164] Comparer les opinions exprimées par les États membres, notamment lors de l'échange de vues du GR-SOC avec le Président du CEDS du 17 janvier 2019, document DD(2019)135, ainsi que l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 22 mars 2017 ; voir aussi Colm O'Cinneide, Social rights and the European Social Charter – new challenges and fresh opportunities, dans : Jean-Yves Carlier / Olivier De Schutter / Marc Verdussen, The European Social Charter: a Social Constitution for Europe, 2010, p. 178; et Stefan Clauwaert, The Charter's Supervisory Procedures, dans : Niklas Bruun / Klaus Lörcher / Isabelle Schömann / Stefan Clauwaert, The European Social Charter and the Employment Relation, 2017, p. 138–139.
[165] Voir le document CDDH-SOC(2018)R3, § 16.
[166] Voir le document CDDH-SOC(2018)R3, § 16.
[167] Pour l'avis exprimé par les États membres à ce sujet, voir en particulier le compte rendu de l'échange de vues du GR-SOC avec le Président du CEDS du 17 janvier 2019, document DD(2019)135.
[168] Cela vaut, en particulier, pour la proposition d'engager une grande réforme de la procédure qui assignerait à la Cour européenne des droits de l'homme un rôle juridictionnel pour statuer sur les réclamations liées aux droits sociaux et au CEDS une fonction similaire à celle de l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme dans le cadre du système de la Convention qui existait avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention. Voir, à ce sujet, l'intervention du Président du CEDS lors de la 3e réunion du CDDH-SOC (5–7 septembre 2018), document CDDH-SOC(2018)R3, Annexe V, et le discours introductif du Président du CEDS prononcé le 17 janvier 2019 lors de son échange de vues avec le Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC), point 4.
[169] Voir aussi le document CDDH-SOC(2018)R3, § 16.
[170] Voir les §§ 60–61.

davantage d'États membres à accepter d'être liés par la procédure de réclamations collectives.

142. Enfin, tout comme pour la procédure de rapports, le CDDH estime qu'il convient d'allouer à la procédure de réclamations collectives les ressources dont elle a besoin en vue de garantir son bon fonctionnement. Dès lors, il faudrait déterminer si, au vu des éventuels changements apportés à la procédure, une augmentation du nombre de membres du CEDS et en particulier des effectifs du Service de la Charte sociale européenne est malgré tout nécessaire.[171] On pourrait ici envisager qu'un État membre contre lequel une réclamation collective a été déposée puisse désigner un membre *ad hoc* pour siéger au CEDS, au cas où ce dernier ne comprendrait en son sein aucun ressortissant de cet État.[172]

[171] Pour les propositions à ce sujet, voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 22 mars 2017 et ses discours devant le CDDH-SOC, document CDDH-SOC(2018)R2, Annexe V, et document CDDH-SOC(2018)R3, § 23 et Annexe V.

[172] Pour la proposition du Président du CEDS à ce sujet, voir le discours introductif du Président du CEDS prononcé le 17 janvier 2019 lors de son échange de vues avec le GR-SOC, point 4.

III. LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES DROITS SOCIAUX AU NIVEAU NATIONAL

143. La mise en œuvre effective des droits sociaux au niveau national recouvre deux dimensions : la mise en œuvre des conclusions et décisions du CEDS à la suite d'un constat de non-conformité d'une situation avec la Charte (révisée) et l'application de la Charte (révisée) par les autorités nationales, en particulier les juridictions internes.

1. Défis actuels

a. Contexte

(i) Mise en œuvre des conclusions et décisions du CEDS

144. Il ressort de l'« Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe » (premier rapport) que la mise en œuvre des conclusions et décisions du CEDS varie d'un État membre à l'autre[173].

145. D'une part, il a été noté qu'un certain nombre d'États avaient engagé d'importantes réformes internes à la suite de conclusions rendues par le CEDS dans la procédure de rapports, soit en adoptant une nouvelle législation, soit en modifiant la manière d'appliquer la législation nationale[174]. Quelques exemples peuvent illustrer ce constat. En matière de droit à la santé, par exemple, le CEDS a notamment pris note de plusieurs règles mises en place en Slovénie en vue de réduire les délais d'attente pour les soins et les traitements[175]. En ce qui concerne les droits des personnes âgées, le CEDS a relevé l'adoption d'une loi en République tchèque interdisant la discrimination fondée sur l'âge en dehors de l'emploi[176].

146. De plus, dans le domaine des droits des personnes handicapées, le CEDS a notamment noté, dans ses conclusions, l'adoption par l'Estonie de la loi sur l'égalité de traitement, qui interdit toute discrimination fondée sur le handicap dans l'accès à l'orientation et à la formation, et l'adoption par la Pologne d'une loi sur l'égalité de traitement, qui ajoute à la loi sur la réadaptation professionnelle et sociale et l'emploi des personnes handicapées l'obligation expresse de prévoir un « aménagement raisonnable » pour les personnes handicapées, à moins que ces mesures ne représentent une charge disproportionnée pour l'employeur[177]. En ce qui concerne le droit au travail, le CEDS a relevé, entre autres, l'adoption par l'Autriche de mesures d'intervention sur le marché du travail, mesures portant notamment sur l'éducation et la formation à la fois des salariés et des demandeurs d'emploi (y compris une augmentation importante du budget consacré à la politique en faveur de l'emploi)[178].

---

[173] Voir le document CDDH(2018)R89add1, §§ 149–158.
[174] Cela a également été souligné par le Directeur général des Droits de l'homme et État de droit, M. Giakoumopoulos, dans son discours à l'occasion de la 2e réunion du CDDH-SOC, CDDH-SOC(2018)R2, Annexe IV.
[175] Voir les conclusions 2013 du 6 décembre 2013 – Slovénie – article 11-1.
[176] Voir les conclusions XX-2 du 6 décembre 2013 – République tchèque – article 4 du Protocole additionnel de 1988.
[177] Voir les conclusions 2012 du 7 décembre 2012 – Estonie – article 15-1 et les conclusions XX-I du 7 décembre 2012 – Pologne – article 15-2.
[178] Voir les conclusions XX-I du 7 décembre 2012 – Autriche – article 1-1. Pour d'autres exemples de réformes engagées à la suite de conclusions du CEDS, se référer notamment aux États suivants : Arménie, Belgique, France, Italie, Malte, Pays-Bas, République de Moldova, Roumanie, Suède, Turquie, dans le document CDDH(2018)R89add1, §§ 153–158.

147. De même, des États membres ont entrepris des réformes significatives après que le CEDS eut jugé, dans ses décisions prises dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, que leur situation n'était pas conforme à la Charte[179]. Le CEDS a notamment estimé que la France avait mis sa situation en conformité avec la Charte après son constat de violation de l'article E combiné avec l'article 31 de la Charte révisée, dans CEDR c. France[180], au motif que les Gens du voyage faisaient l'objet de discrimination dans la mise en œuvre de leur droit au logement. Les mesures spécifiques prises en faveur des Gens du voyage en matière de logement consistaient en un prêt locatif aidé d'intégration, un allègement des coûts de réalisation des aires permanentes d'accueil, une stratégie interministérielle renouvelée quant à la situation des Gens du voyage et un plan à long terme pour combattre la pauvreté et promouvoir l'inclusion sociale contenant des dispositions spécifiques relatives à leur habitat[181].

148. En outre, à la suite de son constat de violation de l'article 13, § 1, de la Charte, dans CEDR c. Bulgarie[182], au motif que l'octroi des prestations assurant un revenu minimum à des personnes en état de besoin était interrompu passé un certain délai, le CEDS a estimé, dans le cadre du suivi de cette décision, que la Bulgarie avait rendu sa situation conforme à la Charte en modifiant la loi en question, qui garantit désormais une assistance sociale à ces personnes sans limite de temps[183].

149. Par ailleurs, dans DEI c. Belgique, le CEDS avait conclu que la situation de la Belgique était contraire à l'article 17, § 1, et à l'article 7, § 10, de la Charte révisée, le gouvernement belge n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour garantir aux mineurs étrangers accompagnés en séjour irrégulier et aux mineurs étrangers non accompagnés, non-demandeurs d'asile, les soins et l'assistance dont ils avaient besoin et une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux[184]. Dans le cadre du suivi de sa décision, il a estimé que la Belgique avait mis sa situation en conformité avec la Charte après l'adoption de mesures pour garantir un hébergement en centre d'accueil à ces deux catégories de mineurs étrangers[185].

150. Cela étant, on ne peut ignorer que les récentes conclusions du CEDS – y compris celles concernant des situations jugées non conformes à la Charte dans des cycles de contrôle précédents – révèlent que la situation de nombreux États membres n'est pas conforme à la Charte (révisée). En 2017, le CEDS a adopté, au titre de 33 États, 486 conclusions relatives aux droits à la santé, à la sécurité sociale et à la protection sociale, qui se répartissaient comme suit : 175 constats de non-conformité à la Charte (36 %), 228 constats de conformité (47 %) et 83 « ajournements »[186] (17 %). Le CEDS a en particulier noté plusieurs problèmes affectant de nombreux cas : mesures insuffisantes pour réduire le nombre élevé d'accidents mortels au travail et la mortalité infantile et maternelle, niveaux inadéquats des prestations de sécurité sociale et d'assistance sociale et mesures inadéquates prises contre la pauvreté et l'exclusion sociale[187].

151. Par ailleurs, dans ses constats 2018 sur les suites données par huit États (Belgique, Bulgarie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie et Portugal) à des décisions rendues dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, le CEDS a estimé que seules cinq

[179] Voir le document CDDH(2018)R89add1, §§ 150–152.
[180] Voir la réclamation n° 51/2008, CEDR c. France, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009.
[181] Voir la base de données HUDOC de la Charte sociale (http://hudoc.esc.coe.int/fre#) sur l'évaluation du suivi de la réclamation n° 51/2008.
[182] Voir la réclamation n° 48/2008, CEDR c. Bulgarie, décision sur le bien-fondé du 18 février 2009.
[183] Voir la base de données HUDOC de la Charte sociale (http://hudoc.esc.coe.int/fre#) sur l'évaluation du suivi de la réclamation n° 48/2008.
[184] Voir la réclamation n° 69/2011, DEI c. Belgique, décision sur le bien-fondé du 23 octobre 2012.
[185] Voir http://hudoc.esc.coe.int/fre#.
[186] Les « ajournements » couvrent les cas dans lesquels, en l'absence d'informations suffisantes, le CEDS n'a pas été en mesure d'évaluer la situation.
[187] Voir le site web de la Charte sociale européenne pour les conclusions 2017 du CEDS.

situations (10 %) avaient été mises en conformité avec la Charte sur les 49 examinées. Les problèmes restants concernaient, entre autres, les droits des personnes âgées en Finlande, le droit au logement des Roms et des Gens du voyage dans plusieurs pays, le droit à l'éducation inclusive des enfants autistes et les difficultés d'accès des jeunes autistes à la formation professionnelle en France, ainsi que les mesures d'austérité touchant plusieurs droits liés au travail, tels que le droit à un salaire minimum pour les jeunes travailleurs de moins de 25 ans et le droit à des congés payés annuels pour les apprentis en Grèce. Un certain nombre de décisions rendues par le CEDS dans la procédure de réclamations collectives dans lesquelles il avait considéré que les situations n'avaient toujours pas été rendues conformes à la Charte remontaient à plus de dix ans[188].

(ii) Application de la Charte (révisée) par les autorités nationales

152. Il ressort de l'« Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe » et des réponses des États membres au « Questionnaire du CDDH-SOC relatif aux bonnes pratiques sur la mise en œuvre des droits sociaux au niveau national » qu'il existe d'importantes disparités quant à la manière dont les juridictions nationales appliquent la Charte (révisée) dans les États membres et quant à la position juridique occupée par la Charte (révisée) dans leur ordre juridique interne.

153. Dans quelques États, il a été constaté que les juridictions nationales ne tenaient pas du tout compte de la Charte (révisée)[189]. Dans un certain nombre d'autres, les références à la Charte (révisée) étaient rares et souvent limitées à des thèmes spécifiques, tels que le droit à une durée de travail raisonnable (article 2, § 1 de la Charte (révisée)) ou le droit de grève (article 6, § 4, de la Charte (révisée))[190]. À l'opposé, dans certains États, les juridictions nationales, y compris parfois les cours constitutionnelles, renvoyaient plus largement à la Charte (révisée)[191]. De manière générale, il apparaît que les juridictions nationales ont davantage appliqué la Charte (révisée) ces dernières années[192].

154. En Lituanie, par exemple, la Cour constitutionnelle, la Cour suprême, la Cour administrative suprême mais aussi le tribunal régional de Klaipėda et le tribunal régional de Vilnius ont invoqué la Charte (révisée) dans des affaires concernant la protection de la maternité, le logement social, plusieurs droits des personnes handicapées, des licenciements abusifs, le droit des enfants et des adolescents à la protection et le droit de grève[193]. En Pologne, le Tribunal constitutionnel, la Cour suprême et les juridictions civiles et administratives ont tous fait référence, à de nombreuses occasions, à la Charte de 1961 dans des affaires concernant le droit de grève, le droit à la protection de la santé, le droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, le droit à la sécurité sociale et le droit de négociation collective[194]. En Turquie, la Cour constitutionnelle s'est référée à la Charte révisée dans des requêtes individuelles alléguant des violations des droits de l'homme, y compris des droits sociaux, et ce notamment dans des affaires concernant le droit à la liberté d'association et d'organisation[195].

---

[188] Voir le site web de la Charte sociale européenne pour le suivi des décisions du CEDS sur le bien-fondé des réclamations collectives (Constats 2018) et un résumé de ce dernier.
[189] Voir les réponses de l'Autriche, de la Croatie, de la République de Macédoine du Nord et de la République de Moldova au questionnaire, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5.
[190] Voir les réponses des États suivants au questionnaire : Belgique, Bulgarie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Islande, Italie, Norvège, Pays-Bas, République tchèque, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5, et les décisions de la Cour constitutionnelle belge, document CDDH(2018)R89add1, par. 145 (qui contient un certain nombre de références).
[191] Voir les réponses de la Géorgie, de la Lituanie, de la Pologne, du Portugal, de la Slovénie et de la Turquie au questionnaire, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5.
[192] Voir le discours du Président du CEDS, M. Palmisano, devant le CDDH-SOC, document CDDH-SOC(2018)R2, Annexe V, et le discours du Directeur général des Droits de l'homme et État de droit, M. Giakoumopoulos, à cette réunion, CDDH-SOC(2018)R2, Annexe IV.
[193] Voir la réponse de la Lituanie au questionnaire, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5.
[194] Voir la réponse de la Pologne au questionnaire, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5.
[195] Voir la réponse de la Turquie au questionnaire, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5.

155. En ce qui concerne la position juridique occupée par la Charte (révisée) dans les ordres juridiques internes, un certain nombre d'États ont confirmé que la Charte (révisée) s'appliquait aux litiges concernant les droits sociaux[196]. Dans plusieurs cas, les juridictions nationales ont au minimum considéré que des dispositions spécifiques de la Charte (révisée) étaient directement applicables[197] ; à l'inverse, dans d'autres États, la Charte (révisée) n'est pas directement applicable – elle ne s'applique que si elle est mise en œuvre par le droit interne[198]. Certains États ont souligné que les juridictions nationales pouvaient faire référence à la Charte (révisée) en tant que traité international ratifié primant sur la législation nationale[199]. Dans certains cas, les juridictions internes ont d'ailleurs annulé des décisions issues d'autorités nationales ou de lois nationales en raison de leur incompatibilité avec la Charte (révisée).

156. À titre d'exemple, le Conseil d'État belge a annulé la date d'effet d'une décision ordonnant la démission d'office d'un fonctionnaire intervenant automatiquement après deux évaluations négatives et ayant pris effet 10 jours après. Invoquant directement l'article 4, § 4, de la Charte révisée, il a estimé que cette date ne respectait pas le droit à un délai de préavis raisonnable garanti par la Charte révisée[200]. En Espagne, un tribunal du travail a écarté une loi nationale permettant de licencier des travailleurs pendant leur période probatoire, sans préavis ni indemnité. Il a fondé son raisonnement sur la décision du CEDS dans la réclamation n° 65/2011 (GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce), jugeant que les mesures imposées à la Grèce par la Troïka étaient similaires à celles prises en Espagne[201]. Dans une décision du 11 avril 2018, la Cour constitutionnelle italienne a, pour sa part, fait usage de l'article 5 de la Charte révisée en tant que critère d'évaluation de la constitutionalité d'une disposition législative nationale interdisant au personnel militaire de faire partie de syndicats[202].

157. La Charte (révisée) n'est pas seulement appliquée par les juridictions nationales ; les pouvoirs législatif et exécutif jouent également un rôle important dans sa mise en œuvre. En effet, les décisions du CEDS dans la procédure de réclamations collectives, en particulier, montrent que la non-conformité des États membres à la Charte (révisée) vient souvent du fait que la Charte (révisée) n'a pas suffisamment été prise en compte dans les lois et politiques nationales.

158. Dans FIDH c. Belgique, par exemple, le CEDS a conclu à la violation de l'article E combiné avec l'article 16 de la Charte révisée en raison, entre autres, de la non-prise en compte des spécificités des familles des Gens du voyage dans les lois relatives à l'aménagement et à l'urbanisme[203]. Il a également estimé qu'il y avait violation de l'article E lu en combinaison avec l'article 30 de la Charte révisée du fait de l'absence d'une politique globale coordonnée, notamment en matière de logement, à l'attention des Gens du voyage[204]. Dans OMCT c. Grèce, il a conclu à la violation de l'article 17 de la Charte au motif

---

196 Voir les réponses des États suivants au questionnaire : Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Danemark, Finlande, Géorgie, Grèce, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovénie et Turquie, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5.

197 Voir, par exemple, le Conseil d'État (France), qui a reconnu que l'article 24 de la Charte révisée était directement applicable (voir sa décision n° 358992 du 10 février 2014), et les réponses de la France, de la Géorgie et des Pays-Bas au questionnaire, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5.

198 Voir sur ce dernier point la réponse de l'Autriche au questionnaire, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5.

199 Voir les réponses des États suivants au questionnaire : Albanie, Arménie, Bulgarie, Croatie, Grèce, Lituanie, République de Moldova, République slovaque et Slovénie, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5.

200 Voir le Conseil d'État belge, arrêt du 28 avril 2008, n° 182.454, et arrêt du 6 novembre 2012, n° 221.273 (article 6 § 4 de la Charte révisée). Voir aussi le document CDDH(2018)R89add1, § 145.

201 Juge de l'ordre social n° 2 de Barcelone, sentence n° 412 du 19 novembre 2013. Pour plus d'exemples, voir le document CDDH(2018)R89add1, § 146.

202 Voir le site web de la Cour constitutionnelle italienne pour le communiqué de presse et le document CDDH(2018)R89add1, § 147.

203 Voir la réclamation n° 62/2010, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012, §§ 133–141.

204 *Ibid.,* §§ 200–205.

que la législation grecque n'interdisait pas tous les châtiments corporels infligés aux enfants[205]. Dans The Central Association of Carers in Finland c. Finlande, il a estimé qu'il y avait violation de l'article 23 de la Charte révisée car la législation permettait des pratiques conduisant à priver une partie de la population âgée de l'accès aux allocations pour bénéficier de soins non professionnels ou d'autres formes de soutien[206]. En outre, dans CEDR c. Irlande, il a conclu à la violation de l'article 16 de la Charte révisée au motif que deux lois spécifiques ne prévoyaient pas de garanties suffisantes pour les *Travellers* menacés d'expulsion et que les expulsions étaient menées à bien sans les garanties nécessaires[207].

159. En ce qui concerne la situation générale de l'application de la Charte (révisée) par les autorités nationales, on peut mentionner les récentes conclusions 2017 précitées du CEDS, qui indiquent que si la majorité des situations dans les États membres étaient conformes à la Charte (révisée), il existait également de nombreux cas de non-conformité[208].

b. Raisons données par les parties prenantes pertinentes

(i) Mise en œuvre des conclusions et décisions du CEDS

160. Il ressort des réponses des États membres au « Questionnaire » susmentionné et de l'évaluation du suivi du CEDS, en particulier des décisions sur le bien-fondé des réclamations collectives sur la base des informations fournies par les gouvernements, qu'une variété de raisons, parfois combinées, expliquent pourquoi des États membres n'ont pas encore mis en œuvre les conclusions et décisions du CEDS.

161. Dans un certain nombre de cas, il semble que les fonds disponibles pour rendre une situation conforme à la Charte (révisée) soient insuffisants[209]. Dans d'autres, il est apparu qu'il n'y avait pas de consensus politique dans l'État membre concerné pour mettre en œuvre la décision du CEDS[210] ou pour accorder la priorité à cette mise en œuvre[211].

162. À diverses occasions, du fait de l'absence de statistiques et de données fiables concernant la situation jugée non conforme à la Charte, le CEDS ne disposait pas d'informations suffisantes pour évaluer si la situation avait été mise en conformité avec la Charte (révisée) à la suite des mesures prises par l'État membre[212].

---

[205] Voir la réclamation n° 17/2003, Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Grèce, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2004, §§ 30–46.
[206] Voir la réclamation n° 70/2011, The Central Association of Carers in Finland c. Finlande, décision sur le bien-fondé du 4 décembre 2012, §§ 47–60.
[207] Voir la réclamation n° 100/2013, Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Irlande, décision sur le bien-fondé du 1er décembre 2015, §§ 135–141, 145–147 et 164–167.
[208] Voir § 111 ci-dessus et le site web de la Charte sociale européenne pour les conclusions 2017 du CEDS.
[209] Voir, par exemple, dans le suivi des décisions du CEDS sur le bien-fondé des réclamations collectives – constats 2018 : la réclamation n° 31/2005, Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 98, où il est fait référence au constat dressé par le Comité des Ministres sur le manque de financement alloué aux plans d'action élaborés dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms ; la réclamation n° 27/2004, Centre européen des droits des Roms c. Italie, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, § 497, qui mentionne qu'aucun fonds spécifique n'était affecté à la Stratégie nationale pour l'intégration des communautés roms. Voir également l'exposé de M. Palmisano, Président du CEDS, lors de la 3e réunion du CDDH-SOC, CDDH-SOC(2018)R3, Annexe V.
[210] Voir, par exemple, dans le suivi des décisions du CEDS sur le bien-fondé des réclamations collectives – constats 2018, la réclamation n° 106/2014, Finnish Society of Social Rights c. Finlande, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2016, §§ 179–180, où sont mentionnés le fait que le Gouvernement a affirmé qu'il ne pouvait être attendu de la Finlande qu'elle adopte une loi en matière de réintégration en cas de licenciement abusif qui, sur la base de plusieurs décennies d'expérience, ne fonctionnerait pas dans la pratique, et le fait que le CEDS a constaté que rien n'indiquait que des mesures avaient été prises pour donner suite à sa décision sur le bien-fondé.
[211] Voir à ce sujet l'exposé du Président du CEDS lors de la 3e réunion du CDDH-SOC, CDDH-SOC(2018)R3, Annexe V.
[212] Voir, par exemple, dans le suivi des décisions du CEDS sur le bien-fondé des réclamations collectives – constats 2018 : la réclamation n° 75/2011, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c.

163. De plus, bien souvent, il apparaît que la mise en œuvre des décisions du CEDS est en cours et progresse mais prend du temps, étant donné qu'un certain nombre de mesures doivent être prises ou sont en train d'être prises par différents acteurs aux niveaux législatif et exécutif, et parfois par différentes collectivités (telles que les régions, etc.) au même niveau ou par plusieurs collectivités à différents niveaux[213].

164. Enfin, on se reportera aux constatations mentionnées plus haut en ce qui concerne la procédure de suivi des conclusions et décisions du CEDS devant le Comité des Ministres, qui formule rarement des recommandations concrètes aux États membres pour la mise en œuvre des droits sociaux concernés[214].

(ii) Application de la Charte (révisée) par les autorités nationales

165. Les différents degrés d'application de la Charte (révisée) par les tribunaux nationaux des États membres peuvent s'expliquer de deux manières principales. L'une semble porter sur les différences du statut juridique de la Charte (révisée) en tant que traité international relatif aux droits sociaux dans les ordres juridiques internes respectifs[215]. Il est évident que dans les États membres dans lesquels les tribunaux nationaux peuvent se référer aux dispositions de la Charte (révisée) et les appliquer directement en tant que traité international ratifié qui prévaut sur la législation nationale et peuvent annuler des décisions des autorités internes ou de la législation interne au motif qu'elles sont incompatibles avec la Charte (révisée), la Charte (révisée) peut avoir un impact beaucoup plus important que dans les États membres dans lesquels l'ordre juridique considère que la Charte (révisée) n'est pas directement applicable[216].

166. Une seconde explication pourrait porter sur le degré de connaissance et de sensibilisation que les juges des tribunaux nationaux, ainsi que les parties qui comparaissent devant eux, ont des normes énoncées dans la Charte (révisée) ainsi que de leur interprétation par la CEDH[217].

167. En ce qui concerne les raisons pour lesquelles la Charte (révisée) n'est pas toujours totalement prise en compte dans la législation et dans les politiques nationales, les réponses des États membres au Questionnaire montrent clairement que dans une large majorité des États répondants, les évaluations de l'impact social ne sont prises en compte que lors de la rédaction de nouvelles lois. Ces dernières ne couvrent pas seulement les conséquences économiques, financières ou environnementales des projets de lois, mais également des évaluations spécifiques de leur impact sur les droits sociaux ou sur certains groupes

---

Belgique, décision sur le bien-fondé du 18 mars 2013, §§ 75–77, où il est évoqué qu'il n'existait pas de données et de statistiques fiables, dans une région donnée, sur les personnes handicapées de grande dépendance ; la réclamation n° 31/2005, Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §§ 97 et 100, où il est fait mention de l'absence de données chiffrées actualisées sur la disponibilité de logements sociaux accessibles aux Roms ; la réclamation n° 27/2004, Centre européen des droits des Roms c. Italie, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, § 500, où l'absence de données chiffrées à jour quant à l'offre et à la demande de logements sociaux pour les Roms et les Sintés est évoquée.

[213] Voir à ce sujet, par exemple, dans le suivi des décisions du CEDS sur le bien-fondé des réclamations collectives – constats 2018 : la réclamation n° 75/2011, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique, décision sur le bien-fondé du 18 mars 2013, §§ 65–80, où il est indiqué que des mesures devaient être prises dans trois régions différentes et qu'un arrêté royal était nécessaire pour mettre en pratique une modification apportée à la législation en ce qui concerne les aidants proches ; la réclamation n° 83/2012, Confédération européenne de police (EuroCOP) c. Irlande, décision sur le bien-fondé du 2 décembre 2013, §§ 435–439, qui révèlent que le processus de mise en œuvre implique une coordination entre le Gouvernement, une Commission et le Tribunal du travail, ainsi que des mesures législatives.

[214] Voir le Chapitre II.1. a) i), § 68, et le Chapitre II. 2. b), § 98 ci-dessus.

[215] Voir Chapitre III. 1. a) ii), § 116 ci-dessus.

[216] Voir également à ce sujet le Président du CEDS, qui souligne que la mesure dans laquelle la Charte (révisée) a été mise en œuvre dans les États membres dépendait, notamment, de la structure et du contenu de chaque ordre juridique interne et de la mesure dans laquelle elle a été ouverte ou perméable, au droit international et aux obligation internationales en matière de droits de l'homme, voir CDDH-SOC(2018)R3, Annexe V.

[217] Voir également à cet égard le Président du CEDS, CDDH-SOC(2018)R3, Annexe V.

sociaux[218] et doivent par conséquent, permettre que les droits énoncés dans la Charte (révisée) soient pris en compte. Par ailleurs, il existe dans presque tous les États, une obligation de vérifier la compatibilité des projets de lois avec les normes internationales – et donc avec la Charte (révisée) – qui est menée soit uniquement par le Ministère en charge de la rédaction ou en coopération avec d'autres ministères et/ou par les parlements nationaux[219]. Les constatations de non-conformité des législations nationales avec la Charte (révisée) du CEDS montrent toutefois que, malgré ces évaluations de l'impact social, les nouvelles lois ne sont pas toujours conformes à la Charte (révisée).

168. Dans ce contexte, la non-conformité des nouvelles lois avec la Charte (révisée) pourrait résulter, soit du fait que les normes énoncées dans la Charte (révisée) ne sont pas suffisamment connues de ceux qui sont chargés de l'examen de la conformité des nouvelles lois avec elle ou que, comme mentionné ci-dessus, ces normes ne sont pas considérées comme étant directement applicables dans l'ordre juridique interne en question.

c. Analyse des raisons données par les parties prenantes pertinentes

169. Il résulte de ce qui précède, qu'il existe différentes raisons pour lesquelles les autorités des États membres n'appliquent pas toujours totalement les normes énoncées dans la Charte (révisée). En ce qui concerne la mise en œuvre de conclusions et de décisions concrètes du CEDS concernant les États membres concernés, les raisons incluent le manque de fonds ainsi que l'absence de consensus politique, mais souvent, le processus de mise en œuvre en cours s'avère très complexe en raison la nécessité d'impliquer et de coordonner plusieurs acteurs différents. En ce qui concerne l'application générale de la Charte (révisée) par l'exécutif national, le législateur et le pouvoir judiciaire, la manière dont les ordres juridiques internes sont ouverts à une application directe du droit international, et en particulier des droits sociaux énoncés dans la Charte (révisée) et le degré de connaissance et de sensibilisation des normes énoncées dans la Charte (révisée) semblent déterminants pour sa mise en œuvre.

2. Bonnes pratiques

170. Conformément à son mandat, le CDDH doit présenter un ensemble de bonnes pratiques qui résultent notamment des réponses des États membres au Questionnaire et qui servira à résoudre les défis identifiées ci-dessus lors de la mise en œuvre des normes énoncées dans la Charte (révisée).

a. Mise en œuvre des conclusions et des décisions du CEDS

171. Certaines bonnes pratiques peuvent être identifiées, d'une part, en vue d'aborder les aspects complexes de la procédure de mise en œuvre des conclusions et des décisions du CEDS.

172. Il est, tout d'abord, nécessaire que toutes les parties prenantes à la procédure de mise en œuvre soient pleinement et en temps utile informé des conclusions du CEDS. Dans un certain nombre d'États les conclusions et les décisions du CEDS ne sont pas seulement notifiées aux autorités pertinentes mais également diffusées aux partenaires sociaux et aussi partiellement aux institutions de droits de l'homme, qui sont alors en mesure de coopérer à leur mise en œuvre[220]. Les rapports nationaux sur la mise en œuvre des Articles pertinents de la Charte (révisée) ainsi que les conclusions et les décisions du CEDS sont

[218] Voir les réponses des États membres au questionnaire, document CDDH-SOC(2017)04rev, B.1 ; et pour une brève analyse des réponses, document CDDH-SOC(2018)06, § 7.
[219] Voir les réponses des États membres au questionnaire, document CDDH-SOC(2017)04rev, B.2 ; et pour une brève analyse des réponses, document CDDH-SOC(2018)06, § 7.
[220] Voir les réponses au questionnaire de l'Albanie, de l'Estonie, de l'Islande et de la Slovénie, document CDDH-SOC(2017)04rev, D.1.

souvent publiés sur les sites internet des ministères concernés[221]. La Finlande publie également des communiqués de presse portant sur les décisions du CEDS dans la procédure de réclamations collectives[222].

173. Plusieurs États ont indiqué que les conclusions et les décisions étaient traduites de l'anglais/français dans leurs langues nationales[223].

174. S'agissant de la mise en œuvre des conclusions et des décisions du CEDS concernant des situations complexes et transversales, les bonnes pratiques semblent dépendre énormément de la structure administrative et de l'attribution des compétences à diverses autorités au sein de l'État concerné et ne peut donc pas être facilement appliqué dans le contexte d'un autre État.

175. L'exemple de suivi donné par la France à la décision du CEDS dans l'affaire Association internationale Autisme-Europe c. France (plainte n° 13/2002), démontre toutefois l'importance d'une coordination (habituellement) au niveau national des différentes mesures de mise en œuvre (y compris des plans d'action nationaux, des études, des groupes de travail au sein du Conseil de l'Europe et des dialogues avec des associations et des professionnels)[224]. Par ailleurs, la Grèce a établi une coopération coordonnée et structurée entre l'administration centrale et les administrations décentralisées et les entités autonomes locales du pays notamment pour collecter les données et les informations nécessaires pour la mise en œuvre des affaires FIDH c. Grèce (plainte n°72/2011), ERRC c. Grèce (plainte n°15/2003) et INTERIGHTS c. Grèce (affaire n° 49/2008)[225]. Par ailleurs, en Géorgie, le gouvernement a organisé un débat sur la mise en œuvre concrète des dispositions de la Charte révisée ainsi que des principales Conventions de l'OIT sous forme tripartite, c'est-à-dire avec les partenaires sociaux et le législateur, et en présence d'experts internationaux, afin de promouvoir la mise en œuvre des conclusions et des décisions du CEDS à tous les niveaux[226].

b. Application de la Charte (révisée) par les autorités nationales

176. Par ailleurs, un certain nombre de bonnes pratiques découlent des réponses des États membres au Questionnaire concernant l'application générale de la Charte (révisée) au niveau national, ce qui évite les constatations de non-conformité avec la Charte (révisée).

177. S'agissant de l'application de la Charte (révisée) par les tribunaux nationaux, une bonne pratique qui sert à encourager ces tribunaux à prendre en compte les normes internationales relatives aux droits de l'homme dans leur pratique décisionnelle est la désignation en Pologne, en 2017, d'un coordinateur de coopération internationale et des droits de l'homme dans chaque conscription judiciaire. Ce coordinateur doit notamment informer les juges de la pratique décisionnelle des instances internationales ainsi que des règles et des procédures pour obtenir des informations sur le droit et les pratiques dans d'autres États[227].

178. Par ailleurs, l'échange d'expériences entres les tribunaux nationaux concernant l'application de la Charte (révisée) lors de conférences peut servir à promouvoir le rôle clé

[221] Voir, par exemple, les réponses au questionnaire de l'Estonie, de la Finlande et de l'Ukraine, document CDDH-SOC(2017)04rev, D.1 ; réponse de la Pologne, *ibid.*, A.2 ; et réponse de la Lituanie, *ibid.*, A.3.
[222] Voir la réponse de la Finlande au questionnaire, document CDDH-SOC(2017)04rev, D.1.
[223] Voir les réponses au questionnaire de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, de la Bulgarie, de la République tchèque, de l'Estonie, de la Grèce, de la République de Moldova et de la République de Macédoine du nord, document CDDH-SOC(2017)04rev, D.1.
[224] Voir la réponse au questionnaire de la France, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.3 ; et, également, la réponse de la République de Macédoine du nord, *ibid.*, A.3.
[225] Voir la réponse au questionnaire de la Grèce, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.3 ; et, également, les réponses de l'Italie, de la Lituanie, du Portugal, de la République slovaque et de la Slovénie, *ibid.*, A.3.
[226] Voir la réponse au questionnaire de la Géorgie, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5.
[227] Voir la réponse au questionnaire de la Pologne, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5.

des tribunaux nationaux dans la mise en œuvre des droits sociaux, y compris ceux énoncés dans la Charte (révisée). Une telle conférence était notamment organisée par la Cour suprême de Chypre en collaboration avec le Conseil de l'Europe en février 2017 dans le cadre de la Présidence chypriote du Comité des Ministres sur « Les droits sociaux dans l'Europe actuelle : le rôle des tribunaux nationaux et européens »[228].

179. S'agissant de la conformité de la Charte (révisée) avec la législation et les politiques nationales, une bonne pratique – qui est déjà appliquée par une large majorité d'États – consiste à effectuer des évaluations de l'impact social lors de la rédaction de nouvelles lois[229]. D'autres bonnes pratiques dans ce domaine devraient essentiellement viser à garantir que ces évaluations de l'impact social soient menées en toute connaissance des normes internationales en matière de droits sociaux énoncées dans la Charte (révisée). Diverses pratiques dans différents États peuvent contribuer à atteindre cet objectif.

180. Aux Pays-Bas, par exemple, le ministère concerné dispose, lors de la rédaction d'une loi, des Directives de rédaction des Pays-Bas, un guide complet des techniques législatives qui permet de s'assurer, entre-autre, que le projet de loi est compatible avec les normes internationales. De plus, le Ministère de l'intérieur a élaboré des Principes directeurs sur les droits économiques et sociaux pour garantir la conformité de ces dernières en matière de politique et de législation. Ces Principes directeurs fournissent aux juristes et aux responsables politiques un aperçu des contenus et du champ d'application de ces droits et donc des références leur permettant de déterminer si ces droits fondamentaux doivent être pris en compte dans le contexte du projet de loi ou de politique en question[230].

181. En Grèce, un Comité économique et social, une institution nationale tripartite pour le dialogue social, a été créé. Il tient des consultations institutionnalisées entre le gouvernement et les partenaires sociaux au stade de la rédaction de lois ou avec la prise de décisions politiques majeures. Son avis est obligatoire avant l'adoption définitive d'une mesure ou d'une décision par le gouvernement dans les domaines des relations de travail, des questions de sécurité sociale et des politiques sociales et économiques en général.

182. Certains pays, comme l'Arménie et la Lituanie, ont indiqué que lors de la rédaction d'une loi, les rédacteurs ont parfois invités des experts d'organisations internationales apparentées (telles que le Conseil de l'Europe, les Nations-Unies ou l'OIT) pour vérifier la compatibilité du projet de loi avec les normes internationales des droits sociaux et pour les conseiller sur la manière de les mettre au mieux en œuvre[231].

183. Finalement il est évident que l'amélioration de la mise en œuvre des droits sociaux internationaux implique que les parties prenantes pertinentes, y compris des mécanismes gouvernementaux et/ou indépendants spécifiques et des institutions qui contribuent au suivi de la mise en œuvre des droits sociaux[232], aient une meilleure connaissance des normes énoncées dans la Charte (révisée) et de leur interprétation par le CEDS. Plusieurs bonnes pratiques peuvent être identifiées dans le but de renforcer la sensibilisation au, et la visibilité du système de la Charte, allant de la formation à fournir à ces parties prenantes, à un accès simplifié aux informations concernant l'interprétation de la Charte (révisée) par le CEDS. Ces questions seront abordées de manière plus détaillée dans le Chapitre IV ci-dessous.

---

[228] Voir le site internet de la Charte sociale européenne pour les discours tenus lors de la Conférence 2017 de Nicosie ainsi que d'autres informations.

[229] Voir également à ce sujet les membres du CDDH-SOC, CDDH-SOC(2018)R3, § 20.

[230] Voir la réponse au questionnaire des Pays-Bas, document CDDH-SOC(2017)04rev, B.2. En Finlande, il existe un Manuel à l'attention des rédacteurs législatifs comprenant des informations complètes sur la manière de prendre en compte les droits de l'homme et les obligations internationales finlandaises lors du processus de rédaction, *ibid.*, B.2.

[231] Voir les réponses au questionnaire de l'Arménie et de la Lituanie, document CDDH-SOC(2017)04rev, B.2.

[232] Voir les réponses au questionnaire des États membres, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.1.

3. Propositions du CDDH

a. Mise en œuvre des conclusions et des décisions du CEDS

184. Le CDDH estime, tout d'abord, que les États membres devraient être encouragés à s'inspirer des bonnes pratiques décrites ci-dessus, développées dans d'autres États membres pour la mise en œuvre des conclusions et des décisions du CEDS. Une large notification et diffusion des conclusions et des décisions du CEDS aux parties prenantes pertinentes, leur traduction de l'anglais/français dans la langue nationale des États membres concernés et une bonne coordination et coopération structurée, notamment entre les divers niveaux de l'administration peuvent contribuer à une mise en œuvre plus efficace des normes des droits sociaux énoncées dans ces conclusions et décisions.

185. Le CDDH constate en outre des situations similaires de non-conformité avec la Charte (révisée), dans plusieurs États membres. Prenant note des suggestions de certains États à ce sujet[233], il estime qu'il serait utile de faciliter la mise en œuvre des conclusions et des décisions du CEDS en fournissant aux États membres concernés des informations détaillées sur les mesures législatives et autres déjà prises par d'autres États membres, afin de mettre leur situation en conformité avec la Charte (révisée) et desquelles les États membres, visant à mettre œuvre les conclusions ou une décision, pourraient s'inspirer.

186. Ceci pourrait se faire de manières diverses, voire complémentaires. Un échange direct de bonnes pratiques entre des États membres pourrait être envisagé à ce sujet au sein d'un forum approprié[234]. Par ailleurs, conformément aux commentaires de certains États membres, il serait utile que le CEDS publie et mette régulièrement à jour un commentaire de l'interprétation de divers articles de la Charte (révisée) contenant également des informations sur la mise en œuvre nationale[235]. Une assistance concrète pour la mise en œuvre de conclusions ou de décisions particulières pourrait être renforcée par le biais d'activités de coopération technique du Conseil de l'Europe[236]. De plus, il conviendrait de vérifier si la base de données HUDOC-ESC, dans laquelle des informations pertinentes sur la mise en œuvre nationale de conclusions et de décisions figurent notamment dans plusieurs rapports différents concernant des États individuels et éventuellement dans des rapports de divers cycles de contrôle, peut être adaptée en vue de faciliter la recherche de tels éléments par les États membres eux-mêmes[237].

187. Il ressort également de certaines réponses d'États membres[238], qu'il est préférable d'assurer une certaine pérennité du personnel chargé de la mise en œuvre des conclusions et des décisions du CEDS dans les administrations pertinentes, car de fréquents changements de personnel peuvent mener à une perte des connaissances et d'efficacité.

b. Application de la Charte (révisée) par les autorités nationales

188. S'agissant de l'application générale de la Charte (révisée) par les autorités nationales, le CDDH estime également que les États membres doivent être encouragés à s'inspirer des bonnes pratiques développées dans d'autres États membres à cet égard, comme indiqué ci-dessus. Des mesures telles que la nomination d'un coordinateur de coopération internationale et des droits de l'homme informant de la pratique décisionnelle

---

[233] Voir les réponses au questionnaire de la Lettonie et de la Pologne, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5. et la réponse de la Bulgarie, *ibid.*, A.5./suggestions.
[234] Voir les réponses au questionnaire de la Pologne et de l'Espagne, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5.
[235] Voir les réponses au questionnaire de la Lettonie et de la Pologne, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5.
[236] Un certain nombre d'États se sont déclarés en faveur d'activités de coopération technique avec le Conseil de l'Europe pour une meilleure mise en œuvre de la Charte (révisée) et des conclusions et des décisions du CEDS, voir en particulier les réponses au questionnaire de l'Azerbaïdjan, de la Bulgarie, de la Lituanie et de l'Ukraine, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5/suggestions.
[237] Voir les réponses au questionnaire de la Lettonie et de la Pologne, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5.
[238] Voir en particulier, la réponse au questionnaire de la République de Moldova, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.3.

dans les instances internationales et l'échange d'expériences entre les tribunaux nationaux concernant l'application de la Charte (révisée) lors de conférences, peuvent également encourager les tribunaux nationaux à prendre davantage en compte la Charte (révisée) dans leur pratique décisionnelle.

189. En outre, plusieurs mesures différentes développées dans les États membres en vue de garantir que les évaluations sur l'impact social de nouvelles législations et politiques soient menées en toute connaissance des normes internationales des droits sociaux énoncées par la Charte (révisée) (telles que les Directives de rédaction et les Principes directeurs sur les droits sociaux et économiques contribuant à garantir la compatibilité entre le projet de loi et les normes internationales ; des concertations institutionnalisées entre le gouvernement et les partenaires sociaux ; et l'implication d'experts d'organisations internationales dans l'évaluation de la compatibilité entre le projet de législation et les normes internationales de droits sociaux), méritent d'être examinées.

190. Par ailleurs, conformément aux suggestions de plusieurs États membres, le CDDH considère en général, que des échanges plus fréquents de bonnes pratiques entre les États membres sur des thèmes spécifiques relatifs à la mise en œuvre de la Charte (révisée), par exemple les débats thématiques sur la mise en œuvre de dispositions spécifiques de la Charte (révisée), sont souhaitables[239].

191. À part cela, une meilleure mise en œuvre nationale peut notamment être favorisée par une meilleure connaissance, par les parties prenantes pertinentes, des normes de la Charte (révisée) telle qu'interprétée par le CEDS. A cette fin, les États membres pourraient envisager de traduire dans leur langue nationale non seulement les conclusions et les décisions les concernant, mais également les décisions du CEDS adoptées à l'encontre d'autres États membres dès lors que cette décision leur semble pertinente. Cela favoriserait une implication plus importante de toutes les autorités ainsi que des partenaires sociaux et de la société civile dans le processus de mise en œuvre de la Charte (révisée) et permettrait d'éviter des constatations de non-conformité avec la Charte à l'encontre de ces États[240]. Un commentaire du CEDS portant sur l'interprétation de différents articles de la Charte (révisée) proposé ci-dessus[241], pourrait également faciliter et faire avancer la mise en œuvre nationale de la Charte (révisée). Des mesures supplémentaires d'ordre plus général en vue de sensibiliser au système de traités de la Charte et d'accroître sa visibilité seront évoquées dans le prochain Chapitre.

[239] Voir les réponses au questionnaire de la Lituanie, de la Pologne, de la République slovaque, de la Slovénie, de l'Espagne et de l'Ukraine, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5.
[240] Comparez la réponse de la Slovénie au questionnaire, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.5.
[241] Voir Chapitre III, 2. i), § 147 ci-dessus.

IV. SENSIBILISATION AU, ET VISIBILITÉ DU SYSTÈME DE LA CHARTE

1. Défis actuels

a. Contexte

192. La visibilité du système de la Charte et la sensibilisation générale des autorités et des institutions nationales - notamment des instances judiciaires, législatives et exécutives, mais également des instances indépendantes ayant des compétences de suivi dans le domaine des droits sociaux ainsi que les acteurs non-gouvernementaux - aux normes énoncées dans la Charte (révisée), sont actuellement assurées de différentes manières.

193. Le CEDS publie ses conclusions et ses décisions sur son site internet dans la base de données HUDOC-ESC, où elles sont accessibles au public en anglais et en français[242].

194. Chaque année, un certain nombre de séminaires et d'événements de formations sur la Charte et les conclusions et décisions du CEDS ont lieu dans divers pays avec la participation d'anciens ou d'actuels membres du CEDS[243], certains étant organisés par la Conférence des OING en collaboration avec le Service de la Charte. Le CEDS est également représenté régulièrement lors de conférences ou d'événements internationaux en matière de droits de l'homme[244].

195. En outre, un cours sur les droits du travail[245] a été développé par le Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit dans les 28 États membres de l'UE (« HELP dans les 28 ») du Conseil de l'Europe, visant à les assister à la mise en œuvre nationale de la Charte (révisée), de la Convention et de la Charte des droits fondamentaux de l'UE dans le contexte des droits du travail[246].

196. Par ailleurs, de nombreux livres et articles sur la Charte (révisée) ont été publiés ces dernières années[247].

197. Cependant, comme démontré au Chapitre III ci-dessus, la Charte (révisée) n'est pas encore assez visible et l'interprétation par le CEDS de ses normes n'est pas suffisamment connue des parties prenantes pertinentes afin de garantir sa mise en œuvre effective dans l'ordre juridique interne[248].

---

[242] Voir la base de données HUDOC-ESC : https://hudoc.esc.coe.int/fre/.

[243] Tous les événements de formations et de sensibilisation à la Charte qui ont eu lieu en 2016, par exemple, sont listés à l'Annexe 3 du Rapport d'activité 2016 du CEDS.

[244] Une liste de ces événements figure également dans le rapport annuel d'activité, voir par exemple le Rapport d'activité 2016 du CEDS.

[245] Voir http://www.coe.int/en/web/help/help-courses. Ce cours comprend les modules suivants : droit au travail, relations professionnelle et temps de travail, salaires et insolvabilité, licenciement, discrimination et égalité des chances, droits au travail collectif et la santé et la sécurité (physique et mentale) au travail.

[246] Voir document CDDH(2018)R89add1.

[247] Une liste de ces publications figure également dans les rapports d'activité annuels, voir le Rapport d'activité 2015 du CEDS, Annexe 13 et le Rapport d'activité 2016 du CEDS, Annexe 5.

[248] Voir également sur ce point Colm O'Cinneide, *Social rights and the European Social Charter – new challenges and fresh opportunities*, dans : Jean-Yves Carlier / Olivier De Schutter / Marc Verdussen, *The European Social Charter: a Social Constitution for Europe*, 2010, p. 176–177.

b. Raisons données par les parties prenantes pertinentes

198. S'agissant des motifs invoqués par les parties prenantes pertinentes au sujet de la sensibilisation au, et visibilité du système de traités de la Charte trop limitées, il émane notamment des réponses des États membres au Questionnaire que l'information sur les normes énoncées dans la Charte (révisée) n'est pas assez facilement accessible. Ceci peut être lié à divers facteurs, y compris l'absence de traduction de toutes les conclusions et décisions pertinentes du CEDS dans les langues nationales respectives, l'absence d'aperçus complets de l'interprétation des divers articles de la Charte (révisée) et l'absence d'une formation spécialement conçue pour les autorités et les institutions appelées à mettre en œuvre des dispositions spécifiques de la Charte (révisée)[249]. Par ailleurs, l'important mouvement des fonctionnaires dans les ministères, qui entraîne de fréquents changements de personnes responsables de la mise en œuvre de la Charte (révisée) semble être une origine supplémentaire de la sensibilisation limitée au système de traités de la Charte[250].

199. Le Président du CEDS a, pour sa part, souligné qu'en raison des faibles ressources actuelles accordées au système de traités de la Charte, le CEDS et le Service de la Charte sociale européenne n'étaient pas en mesure de garantir une meilleure sensibilisation à et, visibilité de la Charte (révisée)[251].

c. Analyse des raisons données par les parties prenantes pertinentes

200. Il résulte de ce qui précède, que la promotion de la connaissance du système de traités de la Charte par une information facilement accessible sur les normes énoncées dans celle-ci, est un facteur important pour l'amélioration de la mise en œuvre de la Charte par les États parties. Plusieurs bonnes pratiques ont été développées à cet égard dans les États membres au cours des dernières années ; elles seront développées ci-dessous.

2. Bonnes pratiques

201. Comme mentionné ci-dessus, plusieurs États membres ne transmettent pas seulement les conclusions et les décisions du CEDS les concernant en les notifiant aux autorités chargées de les mettre en œuvre ainsi qu'aux partenaires sociaux et aux institutions nationales des droits de l'homme et en les publiant sur les sites internet de leurs ministères. Ils font en plus traduire ces conclusions et décisions dans leur langue nationale[252].

202. En ce qui concerne la formation dispensée au niveau national sur les droits sociaux garantis par les instruments du Conseil de l'Europe, diverses activités ont été organisées ces dernières années[253]. Les activités de formation portent souvent sur la protection de droits sociaux particuliers (droits du travail, droits de la famille et des enfants, droit au logement, droits des personnes handicapées), y compris les aspects de non-discrimination et la participation de chercheurs spécialisés, mais également de juristes, de juges et de procureurs.

---

[249] Voir en détail le Chapitre III ci-dessus.

[250] Voir notamment la réponse au questionnaire de la République de Moldova, document CDDH-SOC(2017)04rev, A.3.

[251] Voir le discours en 2018 du Président du CEDS lors d'un échange de vues avec les Délégués des Ministres le 21 mars 2018 ; et ses interventions lors du CDDH-SOC, CDDH-SOC(2018)R2, § 16 et CDDH-SOC(2018)R3, Annexe V.

[252] Voir en détail le Chapitre III ci-dessus.

[253] Voir en particulier les réponses au questionnaire de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, de la Belgique, de la Croatie, de l'Estonie, de la Finlande, de la France, de la Géorgie, de l'Islande, de la Lituanie, de la République de Macédoine du nord, du Portugal, de la Slovénie, de l'Espagne, des Pays-Bas, de la Turquie et de l'Ukraine, document CDDH-SOC(2017)04rev, D.3.

203. Dans le cadre du programme « HELP dans les 28 », visant à assister les États membres de l'UE à la mise en œuvre nationale de la Charte (révisée), les événements organisés comprenaient, par exemple, un cours de développement des compétences en matière de droits du travail en Grèce ; un séminaire européen sur « Les droits du travail en tant que droits de l'homme : les droits du travail nécessitent plus de protection en temps de crise et d'austérité », organisé par la Division de la mise en œuvre nationale des droits de l'homme du Conseil de l'Europe en collaboration avec le Centre de formation juridique de la Slovénie ; un cours sur les droits du travail destiné aux juges et aux juristes en Lituanie ; et une session de formation à Strasbourg[254] sur les droits du travail à l'attention des formateurs.

204. De nombreux États membres ont récemment organisé des événements de formation sur le système de traités de la Charte[255]. En Azerbaïdjan, par exemple, un atelier parlementaire sur la « Promotion des droits sociaux-économiques en Azerbaïdjan sous l'angle de la Charte sociale européenne » s'est tenu le 2 juin 2017, auquel participaient le Ministre du travail, des membres du Parlement et des fonctionnaires du gouvernement. En Belgique, par exemple, une formation sur la procédure de réclamations collectives s'est tenue à l'attention des ONG ; en Andorre, une conférence était organisée sur la mise en œuvre de la Charte ; et en Serbie s'est tenu un séminaire sur la procédure de réclamations collectives destiné aux représentants de diverses institutions serbes travaillant dans le domaine des droits sociaux[256].

205. Par ailleurs, en Arménie, l'Institut national arménien du travail et de la recherche sociale a mené plusieurs formations sur la « protection des droits de l'homme » à l'attention des fonctionnaires, y compris une session particulière sur la Charte (révisée) et a formé plus de 200 fonctionnaires entre 2015 et 2017. En France, diverses formations se sont tenues sur les droits sociaux, ainsi que des conférences et des séminaires organisés en coopération avec les partenaires sociaux, tels que le Réseau académique sur la charte sociale européenne et les droits de l'homme (« R.A.C.S.E. »).

206. En Géorgie, des formations ont été organisées en mai 2016 en coopération avec le Conseil de l'Europe destinées aux hauts fonctionnaires du défenseur public sur la « lutte contre l'intolérance et la protection des droits sociaux ». Par ailleurs, des formations sur les questions de droits de l'homme sont régulièrement proposées par le Centre d'éducation de l'Association géorgienne du barreau, la Haute Ecole de justice de Géorgie et l'Inspecteur du travail de Géorgie en coopération avec des spécialistes nationaux et des experts de l'Organisation internationale du Travail et des ONG de défense des droits de l'homme.

207. Au Portugal, des Conseils municipaux ont soutenu un jeu créé dans le cadre du projet « Enter! » du Conseil de l'Europe, dans le but d'informer et de sensibiliser les jeunes aux droits sociaux. En Espagne, une formation en ligne a été développée sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes comprenant un niveau de base à destination du grand public et un niveau avancé pour les secteurs professionnels (entreprises et ressources humaines, services sociaux et domaine juridique), afin d'intégrer la perspective de genre dans leur pratique du travail.

3. Propositions du CDDH

208. Concernant les réponses des États membres au Questionnaire et leurs discussions récentes dans divers organes et groupes, un large consensus semble se dégager parmi les

[254] Voir http://www.coe.int/en/web/help/help-courses.

[255] Voir en particulier les réponses des États membres au questionnaire, document CDDH-SOC(2017)04rev, D.3 et A.2 (au sujet de l'Azerbaïdjan).

[256] Tous les événements de formation et de sensibilisation à la Charte qui ont eu lieu en 2016, par exemple, figurent dans le Rapport d'activité 2016 du CEDS, Annexe 3.

États membres du Conseil de l'Europe en faveur du développement d'activités de sensibilisation au, et visibilité du système de traités de la Charte[257].

209. Le CDDH estime d'emblée que les activités existantes et à venir dans ce domaine devront être renforcées par des échanges de bonnes pratiques. Les États membres devront notamment s'inspirer des bonnes pratiques mentionnées ci-dessus[258].

210. L'absence d'informations suffisantes faciles d'accès sur les normes énoncées dans la Charte (révisée) identifiée ci-dessous, constitue un problème qui pourrait être traité par différentes mesures.

211. Tout d'abord, les traductions, qui (comme mentionné ci-dessus) devraient être préparées au niveau national, des conclusions et des décisions du CEDS, de leurs résumés ainsi que du Recueil des décisions et des conclusions du CEDS dans les langues nationales des États membres pourraient être ajoutées dans la base de données HUDOC-ESC, de la même manière que les pratiques concernant les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme[259]. Il conviendrait également de vérifier si ce Recueil pourrait interagir avec les bases de données judiciaires nationales[260]. Des informations facilement accessibles pourraient être diffusées plus activement par le biais de campagnes de presse ou en ligne, qui pourraient également accroître la visibilité des activités du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits sociaux.

212. En outre, le CEDS et le Service de la Charte sociale européenne pourraient être encouragé à mettre à jour régulièrement le Recueil des décisions et des conclusions du CEDS et, comme suggéré ci-dessus, à émettre un commentaire du CEDS sur l'interprétation des différents articles de la Charte (révisée).

213. Concernant les activités de formation, le CDDH se réfère en premier lieu aux nombreuses activités de formation, mentionnées ci-dessus, qui ont lieu dans beaucoup d'États membres et encourage les États à les poursuivre, notamment en proposant des formations aux fonctionnaires sur des thèmes spécifiques relatifs aux droits sociaux, des conférences thématiques, des ateliers et des cours de formations sur les droits sociaux, ainsi que des projets de recherche juridique. Il encourage également le CEDS et le Service de la Charte sociale européenne à poursuivre et à étendre ses activités de formation en diffusant des explications sur la Charte aux parties prenantes pertinentes dans ses États membres, y compris des échanges de vues avec des tribunaux nationaux, et éventuellement avec l'aide de la Plateforme collaborative CdE-FRA-REINDH-EQUINET sur les droits sociaux et économiques.

214. En outre, la possibilité de développer d'autres cours sur les droits sociaux dans le contexte du Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP) pourrait être examinée. Le programme HELP pourrait revoir ses cours sur les droits du travail[261] dans le programme de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit dans les 28 États membres de l'UE (« HELP dans les 28 ») afin que ce cours aidant à la mise en œuvre de la Convention, de la Charte sociale

[257] Voir les réponses au questionnaire des États membres, document CDDH-SOC(2017)04rev, D.4; ainsi que leurs vues exprimées lors de la 3e réunion CDDH-SOC (CDDH-SOC(2018)R3), §§ 18–19) et lors de l'échange de vues avec le Président du CEDS lors du GR-SOC le 17 janvier 2019, document DD(2019)135).

[258] Voir Chapitre IV. 2., §§ 162-168. L'importance du partage de bonnes pratiques a également été soulignée dans le "Brussels Document" de 2015, élaboré lors de la Conférence sur l'avenir des droits sociaux en Europe, p. 7.

[259] Voir les vues des États membres exprimées lors de la 3e réunion du CDDH-SOC (CDDH-SOC(2018)R3), § 18. L'importance de la traduction systématique des décisions du CEDS a également été soulignée dans le "Brussels Document" de 2015 élaboré lors de la Conférence sur l'avenir des droits sociaux en Europe, p. 7.

[260] *Ibid.*

[261] Voir http://www.coe.int/en/web/help/help-courses: Ce cours comprend les modules suivants : droit au travail, relations professionnelle et temps de travail, salaires et insolvabilité, licenciement, discrimination et égalité des chances, droits au travail collectif et la santé et la sécurité (physique et mentale) au travail.

européenne et de la Charte de l'UE des droits fondamentaux, puisse bénéficier à tous les États membres du Conseil de l'Europe dans le cadre du programme « HELP dans les 47 ». Davantage de sessions de formation sur les droits sociaux pourraient également être développées pour tous les États sur des thèmes concernant la Charte et sa complémentarité avec la Convention, illustrant ainsi les principes d'indivisibilité et d'interdépendance des droits de l'homme. Des activités de formation devraient spécialement être désignées par les autorités nationales (y compris les juges) et les institutions chargées de mettre en œuvre les dispositions spécifiques de la Charte (révisée)[262].

215. Par ailleurs, des activités et des événements de formation sur la Charte pourraient également être proposés aux juges et au personnel du Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme afin d'accroître les synergies entre les deux systèmes. De telles activités pourraient être organisées par le CEDS et le Service de la Charte sociale européenne en étroite collaboration avec la Cour et son Greffe, notamment dans le contexte du programme interne de formation de la Cour. Il serait en outre utile que les Fiches thématiques du Greffe de la Cour et d'autres informations sur la jurisprudence, également disponibles en externe sur le site internet de la Cour, fournissent des aperçus sur la Charte (révisée). De la même manière, le Service de la Charte sociale européenne pourrait être encouragé à fournir au Greffe de brèves notes d'informations sur la pratique décisionnelle du CEDS potentiellement pertinentes dans les domaines également couverts par la jurisprudence de la Cour afin de faciliter les références à la Charte (révisée) dans les arrêts et les décisions de la Cour.

216. En outre, différentes instances et institutions du Conseil de l'Europe devraient poursuivre leurs activités visant à accroître la sensibilisation au, et visibilité du système de traités de la Charte. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pourrait prendre des mesures pour renforcer le dialogue pan-européen sur les droits sociaux, entre autre en continuant d'organiser des séminaires et des débats interparlementaires sur la Charte, également dans le cadre de son projet « Parlements et droits sociaux »[263]. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux pourrait continuer de donner des orientations concrètes sur la manière de mettre en œuvre les droits de l'homme au niveau local au sein des autorités locales et régionales, entre autre, par la préparation d'autres volumes du Manuel sur les droits de l'homme, un condensé de bonnes pratiques permettant aux autorités locales et régionales de répondre aux défis relatifs aux droits de l'homme dans différents domaines dans leurs municipalités et régions[264]. La Conférence des OING pourrait continuer de sensibiliser et d'informer les OING du Conseil de l'Europe et les OING travaillant avec l'Union Européenne sur la contribution qu'elles pourraient apporter au mécanisme de réclamations collectives et qui pourrait potentiellement améliorer le renforcement des droits sociaux en Europe.

217. Les États membres ont enfin souligné que le soutien aux travaux sur les droits sociaux et la cohésion sociale au sein du Conseil de l'Europe n'a cessé de diminuer, affaiblissant ainsi le rôle du Conseil de l'Europe en tant que centre des débats politiques sur les droits sociaux[265]. Le CDDH constate que le CEDS et le Service de la Charte sociale européenne doivent bénéficier de ressources adéquates pour être en mesure de développer une visibilité et une sensibilisation substantielle des activités dans le domaine de la Charte (révisée).

---

[262] Voir également les vues exprimées lors de la 3e réunion du CDDH-SOC (CDDH-SOC(2018)R3), § 19.
[263] Voir la Résolution de l'APCE 2180(2017) du 30 juin 2017.
[264] Voir pour des informations complémentaires la Résolution 427(2018) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur la promotion des droits sociaux au niveau local et régional.
[265] Voir les vues exprimées par les États membres lors de la 3e réunion du CDDH-SOC (CDDH-SOC(2018)R3), § 18.

V. ARTICULATION DES INSTRUMENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE AVEC D'AUTRES INSTRUMENTS DE PROTECTION DES DROITS SOCIAUX

218. Conformément à son mandat[266], le CDDH doit formuler des propositions visant à faciliter l'articulation du système de traités de la Charte avec d'autres instruments de protection des droits sociaux, afin d'améliorer la mise en œuvre des droits sociaux. Comme l'indique l'« Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe » (premier rapport)[267], un certain nombre d'acteurs extérieurs au Conseil de l'Europe peuvent également adopter des instruments et des mesures ayant trait à la protection des droits sociaux au sein du Conseil de l'Europe ou ayant une incidence sur cette dernière, en particulier s'agissant de la protection offerte par la Charte sociale européenne. Ces acteurs extérieurs sont notamment l'Union européenne (UE) et l'Organisation internationale du travail (OIT).

1. Défis actuelles

a. Contexte

(i) Union européenne

219. Tous les États membres de l'UE sont liés soit par la Charte de 1961 soit par la Charte révisée. Comme l'a démontré de manière plus approfondie l'Analyse susmentionnée[268], le droit de l'UE et la Charte (révisée) sont étroitement liés à différents égards. Le droit de l'UE constitue l'une des sources d'inspiration de la Charte révisée et le CEDS en tient compte dans ses décisions et conclusions lorsqu'il interprète la Charte[269]. Le droit de l'UE – en particulier le préambule du Traité sur l'Union européenne (TUE) et l'article 151, § 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) – renvoie à la Charte de 1961 et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) fait référence à la Charte (révisée) dans sa jurisprudence[270].

220. L'ordre juridique de l'UE a progressivement constitutionnalisé les droits fondamentaux. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1er décembre 2009, la Charte des droits fondamentaux de l'UE est devenue un instrument contraignant ayant la même valeur juridique que le TUE et le TFUE[271]. Bien que la Charte de l'UE énonce des droits civils et politiques aux côtés des droits économiques, sociaux et culturels, elle n'aborde pas certains droits prévus par la Charte (révisée) (tels que le droit à une rémunération équitable, le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi que le droit au logement). Même si la Charte des droits fondamentaux de l'UE ne fait pas référence aux dispositions de la Charte (révisée) de manière explicite, cette dernière est

[266] Voir l'introduction, § 2 ci-dessus.
[267] Voir le document CDDH(2018)R89add1, §§ 268–284.
[268] *Ibid.*, §§ 162–176.
[269] Pour les références, *ibid.*, § 163.
[270] Pour les références, *ibid.*, §§ 173–175. Voir aussi, par exemple, l'affaire C-116/06, Sari Kiiski, arrêt du 20 septembre 2007 ; l'affaire C-268/06, Impact, arrêt du 15 avril 2008, et l'affaire C-579/12 RX-II, Commission européenne c. Strack, arrêt du 19 septembre 2013.
[271] Voir l'article 6, § 1, du TUE.

mentionnée en tant que source d'inspiration dans les explications d'un certain nombre d'articles de la Charte de l'UE, lesquelles indiquent les sources de ces articles[272].

221. Aux termes de l'article 52, § 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, les droits énoncés dans cette dernière qui correspondent à des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) doivent être interprétés comme ayant le même sens et la même portée que les droits consacrés par la Convention. Par contre, la Charte de l'UE n'accorde pas de statut similaire à d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, notamment la Charte (révisée).

222. Dans ce contexte, des conflits d'interprétation peuvent survenir entre la CJUE et le CEDS. L'affaire *Laval*, qui concernait le droit des syndicats suédois de mener des actions collectives et la liberté de prestations de services dans l'UE, en offre un excellent exemple. Dans son arrêt, la CJUE s'est référée à la Charte sociale européenne de 1961 lorsqu'elle a déclaré que le droit de mener des actions collectives était reconnu par divers instruments internationaux que les États membres ont signés ou avec lesquels ils ont coopéré, ainsi que par des instruments élaborés au niveau communautaire ou dans le cadre de l'UE[273]. Cependant, en mettant en balance les droits issus des dispositions du Traité CE relatives à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux et les objectifs poursuivis par la politique sociale, la CJUE a conclu que les actions collectives des syndicats suédois avaient enfreint le droit communautaire[274].

223. À la suite de cet arrêt, la législation nationale suédoise a été modifiée en conséquence. Les syndicats suédois ont ensuite déposé une réclamation devant le CEDS, affirmant que les amendements apportés à la législation nationale suédoise dans la foulée de l'arrêt *Laval* étaient contraires à la Charte révisée. Dans sa décision, le CEDS a notamment conclu que la Suède avait enfreint le droit de mener des actions collectives consacré par l'article 6, §§ 2 et 4, de la Charte (révisée)[275]. Il a en particulier considéré que « 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 États – qui sont d'importants et précieux facteurs de liberté économique dans le cadre de la législation de l'Union européenne – ne peuvent donc être traités, du point de vue du système de valeurs, des principes et des 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 de recourir à l'action collective pour réclamer que leurs droits et intérêts économiques et sociaux soient davantage et mieux protégés »[276].

224. En outre, dans sept décisions relatives à des réclamations collectives présentées à l'encontre de la Grèce, le CEDS a constaté que plusieurs mesures d'assainissement des finances publiques prises par l'État en question dans le cadre du droit de l'UE (telles que la rupture de contrats de travail sans préavis ni indemnité, la limitation des droits liés à l'emploi des jeunes travailleurs et la réduction importante de la protection sociale des pensionnés) étaient contraires à la Charte de 1961[277].

---

[272] Voir le document CDDH(2018)R89add1, §§ 167 et 169, et, en ce qui concerne le contexte de ces différences, Olivier De Schutter, *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order*, 14 novembre 2018, étude réalisée à la demande du Secrétariat de la Charte sociale européenne et de la Plateforme « Conseil de l'Europe-FRA-ENNHRI-EQUINET », p. 8–10.

[273] Affaire C-341/05, Laval un Partneri Ltd., [2007] ECR I-11767, § 90.

[274] *Ibid.*, §§ 105 et 108.

[275] Réclamation n° 85/2012, Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 3 juillet 2013, §§ 107–125.

[276] *Ibid.*, § 122. Voir aussi sur le sujet Karin Lukas, *The EU Charter of Fundamental Rights and the European Social Charter – an Alliance for Social Rights?*, European Yearbook on Human Rights 15, p. 162–163.

[277] Voir réclamation n° 65/2011, Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce, décision sur le bien-fondé du 23 mai 2012 ; réclamation n° 66/2011, Fédération générale des employés des compagnies publiques

225. En outre, il convient de noter que contrairement à l'approche adoptée par la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Convention[278], les mesures adoptées par les États membres de l'UE en vue de se conformer à une obligation en vertu du droit de l'UE ne bénéficient d'aucune présomption de conformité à la Charte (révisée)[279]. Le CEDS a déclaré que le droit de la Charte (révisée) et le droit de l'UE sont deux systèmes juridiques différents et que les principes, règles et obligations qui forment le second ne coïncident pas nécessairement avec le système de valeurs, les principes et les droits consacrés par le premier. Le CEDS a estimé qu'en l'état actuel des choses, et bien que les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'UE soient désormais en vigueur, « ni la place qu'occupent actuellement les droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne ni la teneur et le processus d'élaboration de sa législation ne lui semblent justifier que l'on parte, d'une manière générale, de l'idée que les textes juridiques de l'Union européenne sont conformes à la Charte sociale européenne ». Par conséquent, il a affirmé qu'il examinerait au cas par cas si le respect des droits garantis par la Charte (révisée) est assuré dans le droit interne dans les situations où les États tiennent compte des textes de droit de l'UE ou sont liés par ces textes[280].

226. Le 17 novembre 2017, le Conseil de l'UE, le Parlement européen et la Commission européenne ont conjointement proclamé un autre instrument, le « Socle européen des droits sociaux »[281], pour assurer une meilleure mise en œuvre des droits sociaux au sein de l'UE. L'objectif est de contribuer au progrès social en soutenant des marchés du travail et des systèmes de protection sociale équitables et performants. Ce texte établit 20 principes clés dans les trois catégories suivantes : 1) égalité des chances et accès au marché du travail ; 2) conditions de travail équitables et 3) protection et inclusion sociales[282]. Il ne s'agit pas d'une liste de droits directement exécutoires, mais d'un instrument politique ou d'une série de principes qui veille à l'équilibre entre les objectifs sociaux et les objectifs de nature essentiellement macroéconomique[283].

227. S'agissant de l'articulation du Socle européen des droits sociaux avec d'autres instruments de protection des droits sociaux, il convient de noter que le Socle fait référence à la Charte de 1961, notamment aux §§ 3 et 16 de son préambule. Ce dernier précise en outre que le Socle n'empêche pas les États membres et les partenaires sociaux à l'échelle nationale de fixer des normes sociales plus ambitieuses. En particulier, aucun élément du Socle ne doit être interprété comme limitant ou altérant les droits et principes reconnus dans leur champ d'application respectif par le droit de l'UE, le droit international et les conventions

---

d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce, décision sur le bien-fondé du 23 mai 2012 ; réclamation n° 76/2012, Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA-ETAM) c. Grèce, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012 ; réclamation n° 77/2012, Fédération panhellénique des pensionnés de la fonction publique (POPS) c. Grèce, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012 ; réclamation n° 78/2012, Syndicat des pensionnés des Chemins de fer électriques d'Athènes Piraeus (ISAP) c. Grèce, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012 ; réclamation n° 79/2012, Fédération panhellénique des pensionnés de l'entreprise publique de l'électricité (POS-DEI) c. Grèce, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012 ; réclamation n° 80/2012, Banque agricole de Grèce (ATE) c. Grèce, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012. Pour une analyse de ces décisions, voir aussi Karin Lukas, *The EU Charter of Fundamental Rights and the European Social Charter – an Alliance for Social Rights?*, European Yearbook on Human Rights 15, p. 160-162, et Olivier De Schutter, *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order*, 14 novembre 2018, p. 30–32.

[278] Voir, en particulier, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi* c. *Irlande* [GC], n° 45036/98, CEDH 2005-VI, §§ 149–157.

[279] Voir réclamation n° 56/2009, Confédération française de l'Encadrement (CFE-CGC) c. France, décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010, §§ 32-36 ; réclamation n° 55/2009, Confédération générale du travail (CGT) c. France, décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010, §§ 34–38, et le document CDDH(2018)R89add1, § 163.

[280] CEDS, Réclamation n° 85/2012, Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 3 juillet 2013, § 74 (qui contient d'autres références).

[281] Voir le lien suivant vers le texte du « Socle européen des droits sociaux », plus particulièrement § 12.

[282] *Ibid.*, en particulier §§ 3 et 16 du préambule, et le document CDDH(2018)R89add1, § 272.

[283] Voir Olivier De Schutter, *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order*, 14 novembre 2018, p. 32, 46 et 47 qui contiennent d'autres références.

internationales auxquelles l'UE ou tous les États membres sont parties, notamment la Charte de 1961.

(ii) Organisation internationale du Travail

228. La Charte (révisée) est également interprétée à la lumière d'autres traités internationaux élaborés au sein de différentes organisations internationales, et tout particulièrement des instruments adoptés par l'OIT, tels que la Convention n° 102 de 1952 concernant la sécurité sociale (norme minimum) ou la Convention n° 137 de 1973 concernant les répercussions sociales des nouvelles méthodes de manutention dans les ports[284].

229. Il existe également des liens institutionnels entre le système de traités de la Charte et l'OIT, une agence des Nations Unies qui réunit des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs de 187 États membres pour établir des normes du travail, élaborer des politiques et concevoir des programmes visant à promouvoir le travail décent pour l'ensemble des femmes et des hommes[285]. L'OIT a le droit de participer à titre consultatif aux délibérations du CEDS dans le cadre de la procédure de rapports (article 26 de la Charte de 1961). Elle peut en outre être invitée à soumettre des observations sur les requêtes déposées par le biais de la procédure de réclamations collectives[286].

b. Préoccupations exprimées par les parties prenantes pertinentes

230. Toutes les parties prenantes se sont dites préoccupées par les conflits d'interprétation des droits sociaux figurant dans les différents instruments internationaux, ainsi que par le risque de divergence des normes et approches de la protection des droits sociaux au sein des différents ordres juridiques.

231. Les interprétations divergentes par les organes européens et internationaux dans le domaine des droits sociaux peuvent poser problème, en premier lieu aux États parties aux instruments en question. Bien qu'un certain nombre d'États aient indiqué, dans leurs réponses au Questionnaire du CDDH-SOC relatif aux bonnes pratiques sur la mise en œuvre des droits sociaux au niveau national, qu'ils n'avaient pas rencontré de problèmes de mise en œuvre à l'échelle nationale à la suite de décisions contradictoires d'organes internationaux et/ou européens[287], d'autres États ont mentionné des problèmes spécifiques liés à l'articulation de la Charte (révisée) avec d'autres instruments de protection des droits sociaux, notamment ceux de l'UE et de l'OIT.

232. Les problèmes rencontrés par ces États concernaient plus particulièrement les politiques imposées par l'UE dans le contexte des programmes d'ajustement économique et des dispositions de la Charte (révisée)[288], ainsi que les conflits entre les engagements au regard de la Charte (révisée) et les recommandations spécifiques par pays de l'UE[289]. Par

---

[284] Voir, par exemple, la réclamation n° 77/2012, POPS c. Grèce, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012, § 30 sur la réforme des pensions, et la réclamation n° 103/2013, Bedriftsforbundet c. Norvège, décision sur le bien-fondé du 17 mai 2016, § 27 sur des pratiques de monopole syndical.

[285] Pour plus d'informations, voir le site web de l'OIT.

[286] Voir la règle 32A du règlement du CEDS et le document CDDH(2018)R89add1, § 277.

[287] Voir le document CDDH-SOC(2017)04rev, point B.3. Les États en question sont l'Azerbaïdjan, la Croatie, la Géorgie, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République de Moldova, la République slovaque, la République tchèque et l'Ukraine.

[288] Voir à ce sujet, notamment, les décisions susmentionnées du CEDS dans lesquelles ce dernier a jugé qu'il y avait violation, par la Grèce, de la Charte de 1961 (décisions relatives à plusieurs réclamations collectives concernant des mesures d'assainissement des finances publiques prises par l'État en question pendant la crise économique, dans le cadre du droit de l'UE, Chapitre V. 1. a) i), § 224) et la réponse de la Grèce au questionnaire, CDDH-SOC(2017)04rev, point B.3.

[289] Voir à ce propos la réponse de la Bulgarie au questionnaire *(ibid.)*, qui se réfère aux conflits entre les engagements au regard de la Charte révisée et les recommandations spécifiques par pays de l'UE au sujet de l'adéquation/la hausse du salaire minimum ou de l'adéquation/la période de paiement de certaines prestations sociales, et dans laquelle la Bulgarie a estimé que les recommandations spécifiques par pays de l'UE reposaient

ailleurs, d'aucuns ont soulevé des problèmes liés à des articles spécifiques de la Charte (révisée), comme les différentes interprétations des normes établies par l'article 2, § 4, de la Charte de 1961 d'une part et du droit de l'UE et de la Convention du travail maritime de l'OIT d'autre part, en ce qui concerne la durée de travail admise pour les marins[290]. Il a également été souligné qu'il existait une interprétation divergente de la part du CEDS au sujet de l'article 24 de la Charte (révisée) par rapport à la Convention n° 158 de l'OIT et au droit de l'UE sur la question de savoir si un travailleur licencié sans aucune justification devait être réintégré[291]. Un autre État a estimé qu'il était impossible d'appliquer pleinement l'article 13, § 4, de la Charte (révisée), à moins que des accords de sécurité sociale soient conclus avec l'ensemble des États ayant ratifié la Charte (révisée)[292].

233. Quant au CEDS, au vu des décisions susmentionnées dans lesquelles il a estimé que ni la place qu'occupaient actuellement les droits sociaux dans l'ordre juridique de l'UE ni la teneur et le processus d'élaboration de sa législation ne lui semblaient justifier que l'on parte, d'une manière générale, de l'idée que les textes juridiques de l'UE étaient conformes à la Charte (révisée), le CEDS considère qu'il existe un risque que les normes en matière de protection des droits sociaux divergent et soient moins rigoureuses au sein de l'ordre juridique de l'UE[293]. En outre, sa décision concernant l'affaire *Laval* en particulier, dans laquelle il a affirmé que les libertés économiques, telles que la libre circulation des services par-delà les frontières, ne pouvaient être traitées, du point de vue du système de valeurs, des principes et des droits fondamentaux consacrés par la Charte, comme ayant *a priori* une valeur plus grande que les droits essentiels des travailleurs[294], semble mettre en évidence des problèmes liés aux approches différentes de la protection des droits sociaux adoptées d'un côté par la CJUE dans le cadre de l'ordre juridique de l'UE et de l'autre par le CEDS dans le cadre du système de traités de la Charte[295].

234. S'agissant de la création du Socle européen des droits sociaux, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, a salué cette initiative qui vise à placer les droits sociaux au centre du fonctionnement de l'UE[296]. Dans son Avis sur l'initiative visant la mise en place d'un Socle européen des droits sociaux par l'Union européenne, il a en même temps souligné l'importance de la sécurité juridique et de la cohérence entre les systèmes normatifs européens protégeant les droits sociaux, en particulier le système de traités de la Charte (révisée) et la Charte des droits fondamentaux de l'UE, et a appelé à davantage de synergies entre le droit de l'UE et la Charte (révisée), synergies que le Socle pourrait contribuer à renforcer[297]. Le Comité des Ministres et le Comité gouvernemental ont exprimé le même avis[298].

---

davantage sur des indicateurs économiques/budgétaires pour la stabilité/discipline que sur les droits sociaux. Par ailleurs, dans sa réponse au questionnaire *(ibid.)*, la Slovénie a indiqué que le CEDS, dans ses conclusions 2010, avait conclu que sa situation n'était pas conforme à l'article 4, § 1, de la Charte révisée, au motif que le salaire minimum était manifestement inéquitable ; en 2012, malgré une augmentation du salaire minimum, la situation n'avait toujours pas été considérée comme pleinement conforme à la Charte. Or, dans le contexte du semestre européen 2012, la Commission européenne, dans ses recommandations spécifiques par pays en 2012, avait suggéré à la Slovénie de baisser le salaire minimum pour soutenir la compétitivité et la création d'emplois.

290 Pour plus d'informations, voir la réponse de l'Islande au questionnaire *(ibid.)*.

291 Pour plus d'informations, voir la réponse de la Finlande au questionnaire *(ibid.)*.

292 Voir la réponse de l'Estonie au questionnaire *(ibid.)*.

293 Voir le Chapitre V. 1. a) i), § 225 ci-dessus.

294 Voir le Chapitre V. 1. a) i), § 223 ci-dessus.

295 Voir aussi sur le sujet Karin Lukas, *The EU Charter of Fundamental Rights and the European Social Charter – an Alliance for Social Rights?*, European Yearbook on Human Rights 15, p. 163–164.

296 Voir l'Avis du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur l'initiative visant la mise en place d'un Socle européen des droits sociaux par l'Union européenne du 2 décembre 2016.

297 Voir l'Avis du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur l'initiative visant la mise en place d'un Socle européen des droits sociaux par l'Union européenne du 2 décembre 2016. Selon le Secrétaire Général, « il est nécessaire que dans le respect des compétences et du droit applicable de l'Union européenne : les dispositions de la Charte sociale européenne (révisée) soient formellement intégrées dans le Socle européen des droits sociaux en tant que référence commune pour la garantie de ces droits ; la procédure de réclamations collectives,

235. Le Président du CEDS a partagé l'espoir du Secrétaire Général que le Socle européen des droits sociaux permette à l'UE de prendre davantage en considération la Charte (révisée) lors de l'adoption de ses textes législatifs, mesures politiques et décisions judiciaires. Il a également souligné l'importance de la synergie entre la Charte (révisée) et les systèmes et instruments de protection des droits sociaux de l'UE et de l'OIT[299].

236. Du côté de l'UE, le Parlement européen, dans sa Résolution du 19 janvier 2017 sur « le Socle européen des droits sociaux », a appelé la Commission, le Service européen pour l'action extérieure et les États membres à poursuivre des actions externes cohérentes avec le Socle européen des droits sociaux, en promouvant, entre autres, la mise en œuvre des conventions pertinentes du Conseil de l'Europe[300].

c. Analyse des préoccupations exprimées par les parties prenantes pertinentes

237. Au vu de ce qui précède, il est clair que les préoccupations exprimées par un certain nombre de parties prenantes concernant les risques de conflit d'interprétation des droits sociaux garantis par les différents instruments internationaux et de divergence des normes relatives aux droits sociaux au sein des différents ordres juridiques se sont déjà matérialisées dans certains cas. Ainsi, dans un certain nombre de cas, les prescriptions de la Charte (révisée) telles que les a interprétées le CEDS dans le domaine des droits sociaux étaient plus exigeantes que celles du droit de l'UE et/ou des conventions pertinentes de l'OIT. Il convient de garder à l'esprit, dans ce contexte, que le système de traités de la Charte et l'ordre juridique de l'UE sont des systèmes juridiques distincts et que les obligations qui en découlent sont variables, tout comme le statut de leurs organes de contrôle. En conséquence, les questions relatives aux droits sociaux sont examinées sous différents angles et peuvent donner lieu à des résultats différents[301].

238. Les acteurs du Conseil de l'Europe ont également estimé qu'il était souhaitable de renforcer la sécurité juridique et la cohérence entre les systèmes normatifs européens protégeant les droits sociaux fondamentaux par une meilleure prise en considération de la Charte (révisée), notamment lors de l'adoption des textes législatifs, mesures politiques et décisions judiciaires de l'UE, et d'accroître les synergies entre ces systèmes, éventuellement avec l'aide du Socle européen des droits sociaux.

---

fondée sur le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, soit reconnue par le Socle européen des droits sociaux pour la contribution qu'elle apporte à la réalisation effective des droits de la Charte, ainsi qu'au renforcement de démocraties inclusives et participatives ». Voir aussi la Priorité n° 5 du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour le mandat 2014–2019, document SG/Inf(2014)34 du 16 septembre 2014 et le document CDDH(2018)R89add1, §§ 269–274.

[298] Voir la réponse adoptée par le Comité des Ministres le 13 décembre 2017 à la Recommandation 2112(2017) de l'Assemblée parlementaire « Le "Processus de Turin" : renforcer les droits sociaux en Europe », document CM/AS(2017)Rec2112-final, § 5 ; et le Message du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et du Code européen de Sécurité sociale au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, document GC(2018)24, Annexe VII.

[299] Voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 22 mars 2017.

[300] Voir la Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur le « Socle européen des droits sociaux », document 2016/2095(INI), point 46, ainsi que le document CDDH(2018)R89add1, § 271. L'étude intitulée "The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights", réalisée pour la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen en janvier 2016 par Olivier De Schutter, avait identifié ce qui était considéré comme les principaux obstacles à la définition d'une approche commune des droits sociaux dans l'UE, à savoir le système « à la carte » de la Charte et les différents engagements des États membres au regard de la Charte (révisée) qui en résultent.

[301] Voir aussi à ce sujet la réponse de la Pologne au questionnaire, document CDDH-SOC(2017)04rev, points B.3. et C.2.

2. Propositions du CDDH

239. Au vu de ce qui précède, les parties prenantes semblent convenir qu'il est souhaitable d'assurer une plus grande cohérence dans l'interprétation des normes en matière de droits sociaux entre les différents ordres juridiques, et en particulier dans l'interprétation des prescriptions de la Charte (révisée) et de celles du droit de l'UE et/ou des conventions pertinentes de l'OIT[302]. Bien que les obligations découlant des différents systèmes juridiques ainsi que le statut de leurs organes de contrôle varient, il est évident que le respect des droits sociaux par les autorités nationales dans leurs actes et décisions relevant des domaines législatif, exécutif et judiciaire serait facilité par des normes communes et claires en la matière.

240. Le CDDH estime que différentes mesures visant à harmoniser l'interprétation des normes dans les différents ordres juridiques peuvent contribuer à réduire le risque d'interprétations divergentes. Dans cette optique, les divers organes de contrôle doivent tenir compte des normes élaborées dans d'autres instruments et/ou systèmes juridiques, renforçant ainsi les synergies.

241. En ce qui concerne notamment l'articulation de la Charte (révisée) avec l'ordre juridique de l'UE, il serait souhaitable que le CEDS, dans sa pratique décisionnelle, continue de prendre en considération les normes pertinentes développées dans l'ordre juridique de l'UE, mais aussi que les autorités de l'UE, y compris les tribunaux, tiennent compte des normes de la Charte (révisée) dans leurs actes législatifs et exécutifs et dans leurs décisions judiciaires. Le CDDH note que beaucoup ont mis en avant que le Socle européen des droits sociaux, dont les principes garantissent un équilibre entre les objectifs sociaux et les objectifs économiques, pourrait contribuer à accroître les synergies entre les deux systèmes[303]. D'aucuns suggèrent que cela pourrait se faire notamment par des références systématiques à la Charte (révisée), telle qu'elle est interprétée par le CEDS, dans le commentaire sur le Socle qui sont en cours d'élaboration[304]. De plus, il a été proposé que les analyses d'impact qui accompagnent les propositions législatives présentées par la Commission européenne tiennent compte des principes énoncés dans le Socle et renvoient aussi à la Charte (révisée)[305].

242. Il a également été avancé que les autorités de l'UE, y compris les tribunaux, seraient davantage en mesure de prendre en considération la Charte (révisée) si les mêmes normes énoncées par la Charte (révisée) s'appliquaient dans tous les États membres de l'UE[306]. Le Parlement européen, notamment, a invité ces derniers à ratifier la Charte révisée dans une résolution du 19 janvier 2017 sur « le Socle européen des droits sociaux »[307]. De même, le CEDS a souligné l'importance d'assurer davantage de cohérence parmi les pays membres

---

302 Cela a notamment été souligné par les membres du CDDH-SOC, voir CDDH-SOC(2018)R3, § 21.

303 Voir CDDH-SOC(2018)R3, § 21.

304 Voir à ce sujet l'étude réalisée pour la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen en janvier 2016 par Olivier De Schutter et intitulée "The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights", p. 4 et 47.

305 *Ibid.,* p. 5-6 et 48-49. Sur la proposition de prendre la Charte (révisée) comme référence dans les analyses d'impact, voir aussi Colm O'Cinneide, *Social rights and the European Social Charter – new challenges and fresh opportunities,* in Jean-Yves Carlier / Olivier De Schutter / Marc Verdussen, *The European Social Charter: a Social Constitution for Europe*, 2010, p. 180.

306 *Ibid.,* p. 4–6 et 49.

307 Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur un socle européen des droits sociaux (2016/2095(INI)), P8_TA(2017)0010, § 32. Voir aussi les résultats de l'étude réalisée pour la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen en janvier 2016 par Olivier De Schutter et intitulée "The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights", qui a identifié le système « à la carte » de la Charte comme étant le principal obstacle à la définition d'une approche commune des droits sociaux dans l'UE et a encouragé les États membres de l'UE à harmoniser leurs engagements au regard de la Charte. Voir aussi le document CDDH(2018)R89add1, § 271.

de l'UE lorsqu'il s'agit d'accepter des dispositions de la Charte (révisée) qui sont déjà couvertes par le droit communautaire[308].

243. Afin d'harmoniser les normes de la Charte (révisée) avec celles d'autres instruments internationaux, le Commissaire aux droits de l'homme a notamment proposé que les États membres du Conseil de l'Europe ratifient, entre autres, le Protocole de 2014 relatif à la convention de l'OIT sur le travail forcé de 1930 (garantissant aux victimes du travail forcé des droits similaires à ceux des victimes de la traite des êtres humains), qui est pertinent pour l'interprétation des droits sociaux de la Charte[309].

244. Il a également été souligné que des projets de recherches juridiques visant à promouvoir la prise en compte des droits sociaux pourraient contribuer à une plus grande cohérence des normes internationales en matière de droits sociaux[310].

245. Le CDDH considère que les acteurs du Conseil de l'Europe et ses États membres devraient examiner de manière approfondie les propositions précitées afin de parvenir à une interprétation plus cohérente des normes relatives aux droits sociaux au sein des différents ordres juridiques, dans le cadre du programme de travail susmentionné visant à améliorer la mise en œuvre des droits sociaux en Europe[311].

246. Par ailleurs, le CDDH estime que le dialogue et la coopération entre les acteurs des différents ordres juridiques devraient être maintenus et renforcés en vue d'accroître les synergies entre la Charte (révisée) et les systèmes et instruments de protection des droits sociaux de l'UE et de l'OIT. Il observe que cela a été souligné par de nombreuses parties prenantes relevant des différents systèmes juridiques[312]. Il note, dans ce contexte, que le CEDS a récemment renforcé son dialogue avec les institutions de l'UE ; le CEDS et le Président de la CJUE, Juge Koen Lenaerts, ont notamment eu un échange de vues en octobre 2016. De plus, depuis le Forum de Turin sur les droits sociaux en mars 2016, des échanges répétés entre le CEDS et la Commission européenne ont eu lieu à propos du « Socle européen des droits sociaux », notamment lors de l'atelier intitulé « La Charte sociale européenne et le Socle européen des droits sociaux », qui s'est tenu en décembre 2016 à Strasbourg[313]. Le CDDH considère que les acteurs du Conseil de l'Europe et les institutions et États membres de l'UE devraient être encouragés à renforcer ce dialogue et cette coopération, se demander s'il est souhaitable de continuer à structurer et institutionnaliser ces échanges et cette collaboration et, si tel est le cas, réfléchir aux moyens éventuels d'y parvenir.

[308] Voir le document de travail du CEDS sur « La relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne » du 15 juillet 2014, § 83. Voir aussi Karin Lukas, *The EU Charter of Fundamental Rights and the European Social Charter – an Alliance for Social Rights?,* European Yearbook on Human Rights 15, p. 164.

[309] Voir le Carnet des droits de l'homme du Commissaire, « Améliorer la protection des victimes du travail forcé et de la traite des êtres humains » du 12 novembre 2015.

[310] Voir à ce sujet la réponse de la Finlande au questionnaire, document CDDH-SOC(2017)04rev, point B.3.

[311] Voir le Chapitre I. 2., §§ 60–61, et le Chapitre II. 2. b), § 102.

[312] Voir, entre autres, les réponses de la Bulgarie, de la France et de la Slovénie au questionnaire, document CDDH-SOC(2017)04rev, point B.3. ; la Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur un socle européen des droits sociaux (2016/2095(INI)), P8_TA(2017)0010, § 46, et la Déclaration du Président à la suite du Forum des droits fondamentaux 2016 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui s'est tenu à Vienne du 20 au 23 juin 2016, proposition n° 49.

[313] Voir l'allocution du Président du CEDS lors de l'échange de vues avec les Délégués des Ministres du 22 mars 2017.

REMARQUES CONCLUSIVES

247. Lors de l'examen des principaux thèmes qui ont été considérés comme étant pertinents pour une mise en œuvre améliorée des droits sociaux en Europe – l'engagement des États membres en vertu des instruments pertinents, les procédures de suivi en vertu du système de traités de la Charte sociale européenne, la mise en œuvre effective des droits sociaux au niveau national, la sensibilisation au, et la visibilité du système de la Charte ainsi que l'articulation des instruments du Conseil de l'Europe avec d'autres instruments de protection des droits sociaux – un large éventail de suggestions pour améliorer la protection des droits sociaux peut être identifié.

248. Le CDDH note que pour un certain nombre de suggestions formulées, il semble y avoir un certain soutien, voire un large soutien, notamment parmi les États membres. Il est clair que les points de vue des États sur la manière d'améliorer la protection des droits sociaux en Europe divergent. Cependant, le système de traités de la Charte permet aux États de prendre différents niveaux d'engagements et d'avancer à différentes vitesses à cet égard.

249. De l'avis du CDDH, un programme de travail ou un processus commun devraient être mis en place par les organes et les institutions du Conseil de l'Europe et les États membres dans le cadre duquel des propositions concrètes sur la base de ces suggestions visant à améliorer la mise en œuvre des droits sociaux qui ont reçu un large soutien, ou du moins un certain soutien, devraient être élaborées pour examen et adoption par les parties prenantes pertinentes.

250. Il semble en outre souhaitable d'établir une feuille de route claire des différentes étapes à suivre au cours de ce programme de travail. Compte tenu du nombre et de la variété des moyens permettant de parvenir progressivement à une protection renforcée des droits sociaux par le système de traités de la Charte, il pourrait être une option de choisir et de se concentrer sur certaines des propositions avant d'aborder certaines autres. Ce processus devrait enfin être mené de manière constructive afin de parvenir à une amélioration de la mise en œuvre des droits sociaux en Europe grâce à un système de traités renforcé de la Charte.

ANNEXE I

Acronymes utilisés dans le Rapport

ADEDY	Confédération des syndicats des fonctionnaires publics grecs
APCE	Assemblée parlementaire
ATE	Syndicat des pensionnés de la Banque agricole de Grèce
CDDH	Comité directeur pour les droits de l'homme
CDDH-SOC	Groupe de rédaction (du Comité directeur pour les droits de l'homme) sur les droits sociaux
CEDR	Centre européen des Droits des Roms
CEDS	Comité européen des Droits sociaux
CEE	Conférence des Eglises européennes
CFE-CGC	Confédération française de l'Encadrement
CGT	Confédération Générale du Travail
Charte	Charte sociale européenne telle qu'adoptée en 1961
Charte révisée	Charte sociale européenne telle que révisée en 1996
Charte (révisée)	Charte sociale européenne telle qu'adoptée en 1961 et/ou Charte sociale européenne telle que révisée en 1996
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CM	Comité des Ministres
Comité gouvernemental	Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et du code de sécurité sociale européen
Convention	Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme)
Cour	Cour européenne des droits de l'homme
DCI	Défense internationale des enfants
ENNHRI	Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme
EQUINET	Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité
EuroCOP	Confédération européenne de la police
FEANTSA	Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri
FIDH	Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

GENOP-DEI	Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité
GR-SOC	Groupe de rapporteurs du Comité des Ministres sur les questions sociales et de santé
HELP	Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit
I.S.A.P.	Syndicat des Pensionnés des chemins de fer électriques d'Athènes-Le Pirée
IKA-ETAM	Fédération des Pensionnés employés de Grèce
IONG	Organisations internationales non-gouvernementales
LO	Confédération générale du travail de Suède
OIT	Organisation internationale du travail
OMCT	Organisation mondiale contre la torture
ONG	Organisations non gouvernementales
POPS	Fédération panhellénique des Pensionnés de la Fonction publique
POS-DEI	Fédération panhellénique des Pensionnés de l'entreprise publique de l'électricité
TCO	Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés
UE	Union européenne