



Strasbourg, 11 may 2021

GC (2021)9

### Document de réflexion

## sur le suivi du rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) adressé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne

et

du Code européen de sécurité sociale

### ***Sur la nécessité d'une mise en œuvre effective des droits sociaux***

Le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne soutient fermement la reconnaissance de la nécessité d'une mise en œuvre effective des droits sociaux. Dans sa déclaration adoptée le 16 décembre 2020<sup>1</sup>, il a réaffirmé l'attachement de longue date des Parties à la Charte sociale européenne (communément appelée la Constitution sociale de l'Europe) et au renforcement des droits sociaux. La mise en œuvre effective, en droit et en pratique, de tous les droits sociaux garantis par la Charte devrait être une priorité pour tous les États membres du Conseil de l'Europe. Le Comité gouvernemental a encouragé les États membres à « être au centre du processus devant aboutir à une perception commune, grâce à un dialogue multipartite, du contrat social du XXI<sup>e</sup> siècle »<sup>2</sup>.

Le Comité gouvernemental s'emploie activement à contribuer à la mission, définie par le Comité des Ministres, d'examiner et de faire des propositions pour améliorer la mise en œuvre des droits sociaux dans les États membres et de faciliter en particulier les relations entre les instruments du Conseil de l'Europe et les autres instruments de protection des droits sociaux<sup>3</sup>. À cet égard, il a examiné attentivement le rapport du CDDH<sup>4</sup>, le document de réflexion sur le rapport du CDDH publié par le

---

<sup>1</sup> Déclaration du 16/12/2020 adressée au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le suivi du rapport du CDDH

<sup>2</sup> Message du Comité gouvernemental au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe lors de la cérémonie du 70<sup>e</sup> anniversaire du Conseil de l'Europe, 2019.

<sup>3</sup> Lors de sa 141<sup>e</sup> réunion (5-8 octobre 2020, (réunion en ligne) Strasbourg), le Comité gouvernemental a mandaté un groupe de travail pour donner suite aux décisions du CM et aux rapports du CDDH. Ce groupe de travail s'est réuni les 27 octobre, 17 novembre, 2 décembre 2020, 23 et 25 février, 25 mars et 19 avril 2021. Il est composé des membres du Bureau du Comité gouvernemental et complété par des représentants de la France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni et par un représentant de la CES.

<sup>4</sup> Conseil de l'Europe CDDH (2018), Améliorer la protection des droits sociaux en Europe. Volume I. Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe pour la protection des droits sociaux en Europe, adopté par le CDDH lors de sa 89<sup>e</sup> réunion (19-22 juin 2018), p.160 ; Conseil de l'Europe CDDH (2019), Améliorer la protection des droits sociaux en Europe. Volume II. Rapport identifiant les bonnes pratiques et formulant des propositions

Comité européen des droits sociaux (CEDS) en octobre 2020<sup>5</sup> et les décisions adoptées par le Comité des Ministres lors de sa 1363<sup>e</sup> réunion du 11 décembre 2019<sup>6</sup>, durant laquelle celui-ci a en outre invité le Comité gouvernemental à :

1. Examiner d'autres moyens de rationaliser la procédure, y compris l'opportunité de réviser le système actuel de rapports thématiques ;
2. Étudier, en particulier, l'opportunité de réformer ses méthodes de travail<sup>7</sup> et la nécessité d'adapter ses propres procédures pour se concentrer sur les questions prioritaires dans le cadre du suivi des conclusions ;
3. Renforcer le dialogue avec les autorités nationales et les autres parties prenantes en ce qui concerne les conclusions soumises à son examen, et
4. Considérer, dans le cadre d'un dialogue avec le CEDS, l'avantage et les modalités éventuelles pour le CEDS de se faire assister par un expert ad hoc qui satisferait aux critères requis pour être membre du CEDS, dans le cadre d'une procédure concernant une réclamation collective spécifique, lorsqu'aucun ressortissant de l'État défendeur n'est membre du CEDS à cette occasion<sup>8</sup>.

Le Comité gouvernemental assume son rôle d'organe des droits de l'homme conçu pour contribuer à la mise en œuvre des droits sociaux en Europe, tels qu'ils sont énoncés dans la Charte sociale européenne (de 1961 et la Charte révisée de 1996) et dans le Code européen de sécurité sociale (de 1964 et le Code révisé de 1990). En tant que contributeur central au processus de suivi, il voit clairement qu'il faut agir aujourd'hui, dans un contexte où la pandémie de COVID-19 a de profondes répercussions sur les droits sociaux, qui vont au-delà de la propagation de la maladie, en tenant compte notamment du fait que la crise a révélé ou aggravé des problèmes préexistants en matière de mise en œuvre des droits sociaux. L'application effective de la Charte sociale européenne sera cruciale pour les efforts de redressement qui doivent suivre.

Comme le confirme la déclaration du 16 décembre 2020, les travaux du Comité gouvernemental s'appuient avant tout sur l'engagement de ce dernier à contrôler et promouvoir la mise en œuvre effective des droits sociaux dans la législation et la pratique. La Charte sociale européenne (révisée) devrait être le socle du contrat social du XXI<sup>e</sup> siècle.

À cette fin, le Comité gouvernemental réaffirme qu'il est prêt à adopter des ajustements concernant ses méthodes de travail et son Règlement intérieur. Il va donc :

- Réviser ses méthodes de travail et ses règles afin qu'elles soient mieux adaptées aux réalités actuelles et plus efficaces pour traiter les questions complexes et multiples qui se posent en matière de droits sociaux, notamment en portant une attention particulière à des questions prioritaires et ciblant des points et des analyses spécifiques lors de l'examen du suivi des conclusions du CEDS ;
- Renforcer le suivi de toutes les conclusions de non-conformité, en proposant, sur la base d'un dialogue renforcé avec les États membres et les partenaires sociaux européens et nationaux, l'adoption de mesures supplémentaires et motivées, y compris la proposition de recommandations dans les cas appropriés, comme le prévoit l'article 27§3 de la Charte<sup>9</sup> ;
- Susciter un dialogue soutenu avec les autres parties prenantes, notamment le CEDS, les autorités nationales, les partenaires sociaux européens et nationaux, ainsi que le GR-SOC et

---

en vue d'améliorer la mise en œuvre des droits sociaux en Europe, adopté par le CDDH lors de sa 91<sup>e</sup> réunion (18-21 juin 2019), p. 131.

<sup>5</sup> Document de réflexion du CEDS sur les suites à donner au rapport et aux propositions du CDDH, 21 octobre 2020.

<sup>6</sup> CM/Del/Dec (2019)1363/4.1c.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Décisions adoptées par le Comité des Ministres lors de sa 1363<sup>e</sup> réunion le 11 décembre 2019.

<sup>9</sup> L'article 27§3 de la Charte de 1961 modifiée par le Protocole de Turin dispose : « Le Comité gouvernemental préparera les décisions du Comité des Ministres. En particulier, à la lumière des rapports du Comité d'experts indépendants et des Parties contractantes, il sélectionnera, de manière motivée, sur la base de considérations de politique sociale et économique, les situations qui devraient, à son avis, faire l'objet de recommandations à l'adresse de chaque Partie contractante concernée, conformément à l'article 28 de la Charte. Il présentera au Comité des Ministres un rapport qui sera rendu public. »

l'APCE, en vue de partager et de soutenir les bonnes pratiques, dans le respect des rôles et mandats propres aux uns et aux autres.

Une réforme de ses méthodes de travail, telle qu'elle est proposée dans le présent document, permettrait par exemple de préparer à l'avance l'évaluation de situations nationales spécifiques de non-conformité, d'échanger avec les autorités nationales et les partenaires sociaux afin de comprendre les aspects particuliers et les raisons expliquant la situation nationale et de mieux cerner les actions nécessaires, de manière à pouvoir proposer des recommandations spécifiques et adaptées.

### ***Simplifier la procédure de rapports***

Dans son document de réflexion du 21 octobre 2020<sup>10</sup>, le CEDS formule certaines propositions visant à simplifier davantage la procédure de rapports, notamment :

- Mettre l'accent sur certaines dispositions dans chaque rapport thématique et cibler des questions spécifiques et d'actualité ;
- Développer dans les conclusions un langage explicatif et pédagogique pour aider les États à mieux comprendre les implications de chaque disposition de la Charte faisant l'objet d'une analyse.

Dans son document, le CEDS propose également d'assouplir le système actuel de rapports thématiques, voire de le supprimer. Cela lui permettrait d'examiner les sujets qu'il juge particulièrement importants comptes tenus des considérations sociales, économiques et politiques qui dominent. Il s'agirait de traiter les dispositions relevant des quatre groupes thématiques plutôt que de se limiter à la seule approche du cycle de contrôle en cours.

Le Comité gouvernemental se félicite des mesures déjà prises par le CEDS et partage l'avis selon lequel une approche ciblée qui assouplirait l'approche axée sur les groupes thématiques pourrait être approfondie. Cela pourrait permettre un examen plus rapide des situations nationales. Un exemple déjà mis en œuvre est l'initiative du CEDS de traiter les questions concernant les réponses des États à la Covid-19 en dehors de la période de référence en 2020.

Le rôle du Comité gouvernemental est de promouvoir le suivi et la mise en œuvre des conclusions adoptées et publiées par le CEDS. À ce titre, il propose que des consultations conjointes aient lieu à l'avenir avec le CEDS pour discuter des sujets et des articles qui feront l'objet de rapports chaque année, tout en veillant à maintenir l'intervalle régulier général qui s'applique à l'examen de tous les articles<sup>11</sup>. Le dialogue devrait notamment porter sur la définition des priorités et l'identification des principales questions. Cela contribuerait à renforcer le dialogue entre les deux comités. Le Comité gouvernemental souligne que l'article 21 de la Charte sociale européenne prévoit que « les Parties contractantes présenteront au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, dans une forme à déterminer par le Comité des Ministres, un rapport biennal, relatif à l'application des dispositions de la partie II de la Charte qu'elles ont acceptées ». C'est dans ce cadre général que la discussion sur la simplification et la rationalisation du système de rapports devra se dérouler.

### ***Renforcer le suivi des conclusions de non-conformité***

Tout en contribuant à la simplification de la procédure de rapports, le Comité gouvernemental est déterminé à assurer un suivi plus efficace et transparent des conclusions du CEDS. À cette fin, il s'efforcera d'examiner toutes les conclusions de non-conformité à la Charte, dans le cadre d'une démarche mêlant examen écrit et examen oral. En faisant cette proposition, il s'appuie sur l'expérience tirée de l'examen des conclusions lors de sa réunion plénière d'octobre 2020. Cette

<sup>10</sup> <https://rm.coe.int/document-de-reflexion-sur-les-suites-a-donner-au-rapport-et-aux-propos/1680a0663b>

<sup>11</sup> À la suite des changements apportés au système de rapports en 2006 et 2014, les États ne présentent en principe que tous les quatre ans un rapport sur un groupe thématique d'articles de la CSE. Cet intervalle de quatre ans n'est pas applicable lorsque les États ont ratifié le Protocole de réclamations collectives et ne soumettent alors que des « rapports simplifiés », ni dans les situations où le CEDS a décidé de ne pas sélectionner certains cas de non-conformité pour une discussion orale au sein du Comité gouvernemental

expérience a montré qu'une telle procédure permet d'identifier rapidement les cas les plus graves qui exigent une attention particulière du Comité gouvernemental (puis du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC) et du Comité des Ministres).

Afin de permettre l'examen des situations de non-conformité, le Bureau, assisté du Secrétariat, répartira les conclusions dans les catégories suivantes :

1. les conclusions de non-conformité qui ne concernent pas le noyau dur de la Charte et qui sont rendues pour la première fois ;
2. les conclusions répétées de non-conformité qui ne concernent pas le noyau dur de la Charte ;
3. les conclusions de non-conformité dues à l'absence (répétée) d'informations (« conformité non établie ») qui ne concernent pas le noyau dur de la Charte ;
4. les cas et les situations qui concernent des situations plus graves ou urgentes, compte tenu des critères énoncés à l'article 16B du Règlement intérieur, à savoir :
  - a. les conclusions de non-conformité qui concernent des dispositions appartenant au noyau dur ;
  - b. les conclusions de non-conformité qui se sont répétées dans le passé (au moins deux cycles de contrôle, donc sur plusieurs années) ;
  - c. les cas dans lesquels le CG a examiné la situation nationale dans le passé (au moins deux fois) et où aucun changement important n'a été fait pour remédier à une situation manifestement non conforme ;
  - d. les autres situations nationales particulières et graves qui sont manifestement incompatibles avec la Charte ou qui résultent d'une combinaison avec une violation d'autres normes fondamentales en matière de droits de l'homme. Les critères de « gravité » seront convenus par le Comité gouvernemental.

Les situations de non-conformité liées aux critères énumérés aux points 1 à 3 (premier groupe) feront l'objet d'une procédure écrite, en vertu de laquelle un État partie devra soumettre, dans un délai déterminé, à la session plénière du Comité gouvernemental des informations sur les mesures adoptées et/ou envisagées pour traiter la situation particulière de non-conformité. Ces informations figureront dans un document de travail préparé pour la session par le Secrétariat, notamment dans un projet de décision, le cas échéant, à soumettre aux représentants avant la réunion, en vue de l'examen et de la préparation de ces documents pour adoption lors de la réunion. Si aucune information n'est reçue avant la réunion, un avertissement concernant la situation nationale spécifique sera automatiquement adopté. Les situations de non-conformité énumérées au point 4 (deuxième groupe) donneront lieu à des discussions orales pendant la réunion (comme tout cas relevant des points 1 à 3, si un membre du CG le demande).

En adoptant cette approche [décrite dans la liste ci-dessus], le Comité gouvernemental pourra concentrer ses ressources sur l'examen et le suivi des situations nationales de non-conformité les plus graves et les plus complexes, tout en couvrant tous les cas de non-conformité. Cela va de pair avec son mandat et l'obligation d'adopter des propositions motivées, bien ancrées sur des « considérations de politique sociale et économique ». Il s'agit là d'une exigence de l'article 27§3 de la Charte de 1961 modifiée par le Protocole de Turin qui concerne les recommandations à soumettre au Comité des Ministres afin de garantir que le contrôle ultérieur exercé par le CM sera ciblé, rapide et efficace<sup>12</sup>.

Pour renforcer encore son efficacité, le Comité gouvernemental adoptera des lignes directrices transparentes, énonçant des critères applicables aux cas qui nécessiteraient une recommandation au Comité des Ministres. Il indiquera en particulier les situations nationales dans lesquelles aucune mesure corrective ou action spécifique n'a été adoptée malgré la gravité du problème et sa persistance, d'où la nécessité d'une recommandation.

Pour atteindre cet objectif, le Comité gouvernemental s'efforcera de soumettre au GR-SOC et au Comité des Ministres des propositions d'action concrètes et solides. Celles-ci devraient faire le point sur les mesures adoptées ou envisagées par les autorités nationales pour remédier aux situations

---

<sup>12</sup> Voir l'article 27.3 de la Charte de 1961 reproduit plus haut.

de non-conformité identifiées par le CEDS et contenir des suggestions motivées de mesures ultérieures, proposant les actions nécessaires, y compris la proposition de recommandations dans les cas appropriés. Il en va de même, sur le fond, des avertissements adressés par le Comité gouvernemental aux Parties contractantes concernées, qui sont transmis au Comité des Ministres par le biais du rapport du Comité gouvernemental.

### ***Favoriser un dialogue approfondi avec le CEDS, les autorités nationales, les partenaires sociaux européens et nationaux et les autres parties prenantes***

Le Comité gouvernemental s'engage à entretenir un dialogue soutenu avec les autorités nationales, les partenaires sociaux européens et nationaux et les autres parties prenantes, ainsi qu'avec le CEDS, l'APCE ou le GR-SOC, avec lesquels il partage la responsabilité de mettre en œuvre et de rendre effectifs les droits sociaux, notamment en assurant un suivi adéquat des conclusions du CEDS.

Pour ce faire, le Comité gouvernemental propose plusieurs mesures visant à renforcer le dialogue :

1. **Assurer un échange préalable** sur les questions à soumettre par le CEDS aux États membres, notamment celles qui ont trait à des dispositions et thèmes spécifiques dans le cadre du cycle de rapports ;
2. **Intensifier la fréquence des réunions avec le CEDS** au niveau du Bureau et instaurer des réunions régulières entre les deux comités au niveau plénière ;
3. **Organiser des réunions avec les représentants des gouvernements** au sein du Comité gouvernemental, ainsi qu'avec les autorités nationales compétentes et les partenaires sociaux européens et nationaux, afin de parvenir à une compréhension mutuelle des interprétations et des approches, de dissiper les éventuels malentendus concernant des conclusions spécifiques, de partager les expériences en matière de bonnes pratiques et d'aider les États à trouver des moyens de remédier aux lacunes ;
4. **Organiser des sessions de formation** et apporter une assistance aux nouveaux représentants au sein du Comité gouvernemental (par exemple grâce à un « manuel pour les nouveaux venus » afin de garantir une meilleure compréhension du rôle du Comité et du mécanisme d'application de la Charte sociale européenne.

### ***Ressources du Secrétariat du Comité gouvernemental***

Le Comité gouvernemental est conscient que pour remplir son rôle, il a besoin du soutien du Secrétariat, dont il apprécie hautement le travail. Dans le contexte actuel de crise, il est clair qu'une augmentation des ressources nécessitant une augmentation du financement des États membres ne semble pas être une option viable pour le moment. Cependant, ayant fait l'expérience des conséquences de restrictions budgétaires persistantes et de coupes répétées, il est important que le Comité gouvernemental ait les moyens d'exercer sa mission correctement et efficacement. Pour faciliter l'exécution de ses obligations conformément à son mandat, il convient d'examiner de manière approfondie la dotation durable et adéquate des ressources nécessaires, afin qu'il puisse mener ses activités dans le cadre du budget opérationnel qui lui est dédié. Les changements proposés ci-dessus doivent produire des résultats ciblés et concrets, avec un maximum d'efficacité, y compris dans une perspective claire de responsabilité budgétaire.

### ***Conclusion***

Le Comité gouvernemental poursuivra sa réflexion sur l'amélioration de ses méthodes de travail en particulier et du système de suivi de la CSE en général, afin de parvenir à une mise en œuvre plus efficace des droits sociaux en droit et en pratique, et reste disponible pour continuer son travail avec le Comité des Ministres à cet égard.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité gouvernemental demande au groupe de travail de préparer, sur la base de la discussion qui aura lieu lors de sa session plénière de mai 2021, un document détaillé sur les modalités de mise en place du mode d'examen des conclusions décrit ci-dessus, en vue de son approbation lors de la session plénière d'octobre 2021.

