

**La Charte sociale européenne : quelle utilité pour quel impact ?**  
**Faire avancer la mise en œuvre des droits socio-économiques en faisant un meilleur usage**  
**des procédures de suivi de la Charte sociale européenne**

Intervention de Laurent Viotti

14 juin 2022

## Les écueils à éviter dans la présentation d'une réclamation

### Diapositive 1 : Procédure de réclamations collectives

Comme vous le savez, la procédure permet à certaines organisations de déposer des réclamations devant le CEDS qui décide de la recevabilité et du bien-fondé d'une réclamation dans le cadre d'une procédure de type judiciaire. Nous verrons ici quels sont les écueils à éviter afin qu'une réclamation ne soit pas déclarée irrecevable ou que ses griefs ne soient pas examinés au stade du bien-fondé.

Les particuliers n'ont pas le droit de faire des réclamations. En raison de leur caractère collectif, les réclamations ne peuvent soulever que des questions relatives à la conformité de la législation ou de la pratique d'un État avec les dispositions de la Charte, **les situations individuelles ne peuvent être soumises**. Il y a une exception à ce principe quand l'exemple d'une situation individuelle vient illustrer un problème général allégué d'application non satisfaisante de la Charte résultant de la pratique d'un État. Ainsi dans sa décision sur la recevabilité de la réclamation *Associação Sindical dos Profissionais da Polícia (ASPP/PSP) c. Portugal*, réclamation n° 179/2020, le Comité a noté que les informations fournies par l'ASPP/PSP pour étayer ses allégations reposaient principalement sur une présentation détaillée de la situation de certains fonctionnaires identifiés de la PSP qui étaient également des responsables syndicaux, et qui sont tous des victimes alléguées de représailles en raison de leur activité syndicale. Le Comité a considéré que en venant illustrer un problème général allégué de non-respect de la Charte, la réclamation pouvait être considérée comme étant de nature "collective".

En outre, l'organisation réclamante n'est pas nécessairement victime de la violation alléguée et il n'y a pas d'obligation d'épuiser les voies de recours internes pour introduire une réclamation.

Nous pouvons passer à la diapositive suivante

### Diapositive 2 : Organisations réclamantes

Selon l'article 1 du Protocole additionnel de 1995, les organisations habilitées à déposer des réclamations collectives sont :

- Les partenaires sociaux européens tels que la Confédération européenne des syndicats (CES), Business Europe et l'Organisation internationale des employeurs (OIE) ;
- Les organisations internationales non gouvernementales (OING) qui ont le statut participatif auprès du Conseil de l'Europe et qui ont été inscrites sur la liste des OING habilitées établie par le Comité gouvernemental ;
- **Les organisations syndicales et patronales nationales représentatives.**

En outre, selon l'article 2 du protocole additionnel, tout État peut accorder aux organisations non gouvernementales (ONG) nationales représentatives le droit de déposer des réclamations contre lui. Jusqu'à présent, seule la Finlande l'a fait.

Procédure d'inscription des OING : Les OING dotées du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe qui souhaitent être inscrites sur la liste des OING habilitées à déposer des réclamations collectives doivent adresser une lettre de candidature au Secrétariat. Chaque demande doit démontrer que l'OING a une compétence particulière dans une matière couverte par la Charte. Toutes les candidatures sont transmises au Comité gouvernemental. Une candidature est considérée comme acceptée par le Comité gouvernemental, sauf si elle est rejetée lors d'un scrutin à la majorité simple des voix. L'inscription sur la liste spéciale est valable pour une période de quatre ans. Il faut donc bien préparer son dossier pour qu'il soit validé par le CG, il n'y a pas d'automatisme à figurer sur cette liste.

Nous pouvons passer à la diapositive suivante

### **Diapositive 3 : Conditions de recevabilité**

Les réclamations collectives doivent :

- **être déposé par écrit** (dans une langue officielle du CdE, sauf exceptions...) et **être signé par une personne habilitée à représenter l'organisation réclamante**

Ce sont des critères purement techniques mais qui pourtant sont parfois l'objet d'exception d'irrecevabilité soulevé par les Gouvernements (voir Organisation mondiale contre la torture c. Grèce, réclamation n° 17/2003, décision sur la recevabilité du 9 décembre 2003 §§ 2 et 5). Dans cette affaire le Gouvernement avait estimé que : d'une part, la réclamation n'aurait pas été signée par un représentant de l'organisation réclamante et d'autre part elle n'aurait pas été adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, comme l'exigent l'article 5 du Protocole. Le Comité a rappelé son Règlement au terme duquel :

*Article 23 : Présentation des réclamations et signature*

1. Les réclamations présentées en application du Protocole ... sont adressées au Secrétaire exécutif, agissant au nom du □de la Secrétaire Général□e du Conseil de l'Europe.
2. Les réclamations doivent être signées par la ou les personnes habilitées à représenter l'organisation réclamante.

Il faut donc ne pas oublier de joindre les Statuts de l'organisation ou tout autre document permettant de reconnaître que la personne qui a signé est habilitée à représenter l'organisation. C'est encore mieux si cela est développé dans la réclamation.

- **être introduite contre un Etat pour lequel la Charte est en vigueur et qui a accepté la procédure de réclamation**

Dans Fédération panhellénique des pensionnés des télécommunications du groupe OTE c. Grèce, réclamation 156/2017, le Comité a considéré que la réclamation ne se référait pas à des instruments en vigueur pour la Grèce lors de l'introduction de la réclamation en date du 23 août 2017, ce qui est exigé par le Protocole (ratification de la Charte révisée le 18 mars 2016 en ce qui concerne la Grèce.

- **concernent des dispositions de la Charte acceptées par l'Etat défendeur ou non couvertes par une réserve faite par l'Etat**

Voir Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) c. Norvège, réclamation n° 120/2016. Dans cette affaire, le syndicat alléguait que les marins espagnols travaillant sur des navires sous pavillon norvégien étaient exclus des droits de sécurité sociale en raison de leur nationalité ; Le Comité a déclaré la réclamation

irrecevable car la Norvège a fait une réserve expresse sur l'article 12 réservant les droits de sécurité sociale aux personnes domiciliées en Norvège et excluant à ce titre les travailleurs étrangers travaillant sur un navire norvégien.

En plus de ces critères :

- si le réclamant est un syndicat national, une organisation d'employeurs, ou une ONG ou nationale (pour le seul pays à avoir accepté cette possibilité), il doit apporter la preuve de sa **représentativité** (la représentativité est une notion autonome aux fins de la procédure de réclamations collectives) ;

Le Comité a affiné encore son contrôle, récemment dans Comitato Nazionale Quadri Direttivi della Pubblica Amministrazione (CO.N.QUA.DIR - P.A.) [Comité national des cadres intermédiaires de la Fonction publique] et Cassa Mutua Nazionale tra i Cancellieri e Segretari Giudiziari [Caisse mutuelle des greffiers et secrétaires judiciaires] c. Italie, réclamation n° 202/2021, *sur la base des informations dont il disposait*, le Comité a considéré *que les activités menées par le CO.N.QUA.DIR – P.A. et la CASSA MUTUA se résument essentiellement à de simples consultations auprès des autorités publiques, ce qui ne saurait en soi permettre de conclure qu'elles sont des syndicats au sens de la Charte en général et du Protocole en particulier. En outre, en ce qui concerne la CASSA MUTUA, le Comité a relevé qu'il s'agissait d'un organisme de droit public qui ne pouvait être considéré comme un syndicat au sens de la Charte. (voir mutatis mutandis, Greek Bar Associations c. Grèce, réclamation n° 196/2020, op. cit., par. 19)*. Ainsi le Comité a déclaré plusieurs réclamations contre l'Italie irrecevables parce que les organisations n'étaient pas des organisations syndicales au sens de la Charte ou non représentatives.

- si le réclamant est une ONG internationale ou nationale, il doit apporter la preuve qu'il a une **compétence particulière** dans le domaine relatif à la ou aux dispositions invoquées de la Charte :

toute preuve, rapport national, travail en lien avec la Charte peut être présentée, le Comité est assez ouvert sur le critère de compétence : Ainsi dans la décision ATTAC ry, Globaali sosiaalityö ry et Maan ystävät ry c. Finlande, réclamation n° 163/2018 , il a dit : *S'agissant de la compétence particulière des organisations réclamantes relative à la réclamation au sens de l'article 3 du Protocole, le Comité note, ..., que leurs domaines d'activités, y compris leur activité de campagne, ont une incidence directe sur la protection des droits sociaux et plus particulièrement, qu'elles possèdent des connaissances et une expertise sur la manière dont, par exemple, l'économie mondiale, les questions environnementales et les accords commerciaux internationaux peuvent influencer sur la mise en œuvre de certains droits sociaux. Par conséquent, le Comité constate que les organisations réclamantes sont particulièrement qualifiées au sens de l'article 3 du Protocole, aux fins de la présente réclamation.*

- **indiquer en quoi l'État défendeur n'a pas respecté la ou les dispositions invoquées de la Charte, en fournissant des preuves et des arguments pertinents**, tel qu'énoncé par l'article 4 du Protocole.

Dans la même décision ATTAC et autres c. Finlande, Réclamation n° 163/2018 : Le Comité « a rappelé que ' *S'agissant des motifs sur lesquels repose la réclamation, le Comité constate qu'ils sont multiples. Il considère toutefois que ces motifs ne précisent pas le lien qu'ils auraient avec les diverses dispositions de la Charte invoquées ni en quoi la Finlande n'aurait pas assuré de manière satisfaisante l'application de ces différentes dispositions, comme l'exige l'article 4 du Protocole. Le Comité estime par conséquent que la réclamation, telle qu'elle a été déposée, ne remplit pas les conditions de l'article 4 du Protocole*

». Enfin dans cette même décision, le Comité rappelle qu'il ne lui est pas demandé d'apprécier la conformité au regard de la Charte de tout traité international que l'Etat partie concerné a ratifié ou envisage de conclure

Dans sa décision sur le bien-fondé dans l'affaire LO et TCO c. Suède, réclamation n° 85/2012, le Comité a confirmé qu'il ne lui appartient ni d'apprécier la conformité des situations nationales avec une directive de l'Union européenne ni d'apprécier la conformité d'une telle directive à la Charte. Cependant, c'est au Comité qu'il revient, en dernier lieu, d'apprécier si la situation nationale est conforme à la Charte, et ce y compris en cas de transposition d'une directive de l'Union européenne en droit interne » (voir *Confédération générale du Travail (CGT) c. France* – réclamation n° 55/2009, décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010, paragraphes 32 et 33).

Nous pouvons passer à la diapositive suivante

#### **Diapositive 4 : Bien-fondé**

Si une réclamation a été déclarée recevable, le CEDS demande aux parties de présenter des observations écrites sur le bien-fondé de la réclamation selon une procédure contradictoire.

Selon l'article 32A, le président peut inviter toute organisation, institution ou personne à présenter des observations. Les observations reçues par le Comité sont transmises à l'État défendeur et à l'organisation réclamantes, qui sont invités à répondre, s'ils le souhaitent.

Au cours de l'examen de la réclamation, le CEDS peut organiser une audition (article 7§4 du Protocole additionnel de 1995 et règle 33). L'audition peut avoir lieu à la demande de l'une des parties ou à l'initiative du Comité. Le CEDS décide de donner suite ou non à une demande formulée par l'une des parties. L'audition est publique, sauf décision contraire du Président.

- **Après délibération, le CEDS adopte une décision sur le bien-fondé de la réclamation. Si l'organisation n'a pas été assez minutieuse dans son argumentation : le Comité peut écarter l'argument :**

Dans *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, réclamations n° 151/2017, le Comité rappelle que *le CEDR a déjà fait état, dans sa précédente réclamation, de pratiques de ségrégation observées dans des services de maternité (CEDR c. Bulgarie, réclamation n° 46/2007, par. 50). Il avait alors considéré que les cas en question méritaient certes d'être signalés, mais ne permettaient pas, à l'époque, de conclure à l'existence de pratiques discriminatoires systématiques à l'encontre des Roms dans le système de soins de santé en Bulgarie* ». Il réitère sa position dans cette réclamation 151.

- **Dans de nombreuses réclamations, si les griefs ne sont pas correctement étayés, le Comité se borne à examiner une seule disposition.**

Dans la réclamation *Confederazione Generale Sindacale (CGS) c. Italie*, réclamation n° 144/2017 le Comité a dit : « *Tandis que la CGS soutient que les conditions d'emploi précaires du personnel travaillant sous contrat à durée déterminée dans le secteur public, notamment celui de l'enseignement public, constituent une violation de plusieurs dispositions de la Charte (articles 1§1, 1§2, 4§1, 4§4, 5, 6§4 et 24 de la Charte lus séparément ou en combinaison avec l'article E de la Charte), le Comité note que les griefs formulés par la CGS sur le terrain de toutes les différentes dispositions de la Charte invoquées ne sont pas suffisamment étayés pour permettre une appréciation distincte au titre de chacune de ces dispositions. Considérant l'ensemble des informations disponibles, le Comité décide d'examiner la réclamation sous l'angle de l'article 1§2 de la Charte et écarte les allégations formulées au titre des autres dispositions, les considérant comme non étayées.* »

**Diapositive 5 : nouvelle brochure**

- ***Comment les OING peuvent-elles s'engager avec le CEDS dans le cadre des procédures de suivi de la Charte sociale européenne ?*** Voir les sites web de la Charte sociale, avec des réponses à de nombreuses questions.