|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **DÉLÉGUÉS DES MINISTRES** | Documents CM | **CM(2022)67-final** | 17 mai 2022 |

|  |
| --- |
| **132e Session du Comité des Ministres (Turin, 19-20 mai 2022)**  4 Droits de l’homme  **Améliorer le système de la Charte sociale européenne – Rapport consolidé** |

Suite aux décisions prises par le Comité des Ministres lors de sa dernière session du 21 mai 2021, les Délégués ont mis en place un groupe de travail ad hoc sur le système de la Charte sociale européenne afin d'examiner les moyens pratiques d'améliorer :

1. l'efficacité et l'impact de la procédure d'établissement de rapports en vertu de la Charte sociale européenne tout en réduisant la charge de travail des États membres en la matière ;
2. le suivi par le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale (CG) et le Comité des Ministres des conclusions préparées par le Comité européen des droits sociaux (CEDS) sur la base des rapports soumis par les États parties ;
3. les aspects procéduraux de la procédure de réclamations collectives, y compris le suivi par le CEDS et le Comité des Ministres des décisions sur le bien-fondé de telles réclamations, eu égard aux compétences du CEDS.

Ils ont en outre chargé le groupe de travail ad hoc de soumettre ses propositions relatives à ces questions au plus tard le 30 avril 2022, en temps utile pour la préparation de la session ministérielle de mai 2022[[1]](#footnote-1).

Les Délégués des Ministres soumettent ainsi un rapport consolidé sur les questions susmentionnées.

Le travail se poursuivra également sur des propositions opérationnelles concrètes pour la réforme du système de la Charte sociale européenne après la Session ministérielle de Turin et d’autres décisions seront prises en vue de permettre la mise en œuvre graduelle de la réforme.

Lors de la préparation du rapport, le groupe de travail a tenu compte des propositions de la Secrétaire Générale pour améliorer la mise en œuvre des droits sociaux et renforcer le système de la Charte sociale européenne ([SG/Inf(2021)13](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=SG/Inf(2021)13" \o "Améliorer la mise en oeuvre des droits sociaux – renforcer le système de la Charte sociale européenne : Propositions de la Secrétaire Générale)) ainsi que les utiles contributions reçues de la part des représentants du CEDS, du CG et du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), ainsi que des partenaires sociaux et de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe.

1. **Améliorer l'efficacité et l'impact de la procédure d'établissement de rapports en vertu de la Charte sociale européenne tout en réduisant la charge de travail des États membres en la matière**

*Rapports statutaires en vertu de l'article 21 de la Charte et de l'article C de la Charte révisée*

Pour améliorer l'efficacité de la procédure d'établissement des rapports statutaires, il faut la rationaliser et la moderniser. Au lieu d'une approche globale ou exhaustive – consistant à rechercher des informations sur chaque disposition acceptée et à répondre à un nombre croissant de questions posées et de critères élaborés par le CEDS – il est souhaitable d'adopter une approche sélective et ciblée.

La réduction de la charge de travail des États parties ne doit pas nécessairement avoir un effet négatif sur l'impact de la procédure d'établissement des rapports en raison des avantages qu'apporteront des rapports plus ciblés. L'impact sera amélioré si des rapports plus ciblés et plus précis sont associés, d'une part, à un dialogue direct et constructif accru entre les organes de la Charte et les États parties et, d'autre part, à un renforcement du suivi des conclusions du CEDS (voir le point b. ci-dessous).

En s'appuyant sur les changements introduits ces dernières années par le CEDS, il est proposé que les questions devant faire l'objet d'un rapport des États parties et être ensuite examinées par les organes de la Charte soient réduites jusqu’à un maximum d’une douzaine de dispositions de la Charte par rapport. Les dispositions sélectionnées pour les rapports des États parties feront l'objet de « questions ciblées ».

Les questions ciblées elles-mêmes devraient chercher à rendre la procédure de rapport plus pertinente. Pour accroître l'impact, il faut regarder le présent et l'avenir, et non remonter dans le temps sur une période de référence passée. Un rapport devrait donc se concentrer sur la situation au moment de sa présentation et, le cas échéant, refléter les mesures prises ou envisagées par l'État partie pour changer ou améliorer la situation qui prévaut.

Les rapports des États parties devraient être concis tout en donnant un aperçu complet et à jour des principaux développements pertinents. Si les États parties doivent rester libres de décider de la longueur de leurs rapports, des indications peuvent être données quant à la longueur attendue ou souhaitable.

Il est proposé de combiner ces mesures avec une réduction de la fréquence des rapports à un tous les deux ans (actuellement un rapport par an sur un des quatre groupes de dispositions). À cette fin, les 98 dispositions (articles et paragraphes numérotés) de la Charte révisée pourraient être divisées en deux groupes à peu près équivalents, une approche qui devrait être reprise en ce qui concerne la Charte de 1961 et le Protocole de 1988 tout en tenant compte de leurs spécificités.

Il est proposé d'inviter le CEDS à abandonner la pratique consistant à poser des questions supplémentaires pour y répondre dans le prochain rapport sur un sujet particulier. Cela serait cohérent avec la nouvelle approche thématique impliquant des questions ciblées. Néanmoins, il devrait être possible pour le CEDS, lors de l'examen d'un rapport, d'adresser des questions spécifiques à un État partie lorsque des éclaircissements sont nécessaires pour évaluer la situation ou lorsque des questions sont restées sans réponse à la suite d'un exercice de rapport précédent (rapport et suivi).

*Rapports ad hoc*

La mise en œuvre des droits sociaux nécessite des ajustements en fonction de l'évolution des réalités et des circonstances. Pour y répondre, il est proposé de compléter les rapports statutaires ci-dessus par des rapports ad hoc qui permettraient d'examiner des questions nouvelles ou critiques ayant une portée large ou transversale ou une dimension paneuropéenne. Ces rapports permettraient de recueillir des informations sur les questions identifiées et sur les réponses adoptées ou envisagées par les États parties.

En particulier lorsque les changements sont rapides, imprévus ou dus à des crises inattendues, les réponses juridiques et politiques peuvent prendre un certain temps. Pour cette raison, une évaluation immédiate « d'un point de vue juridique [de] la conformité des législations, réglementations et pratiques nationales avec le contenu des obligations découlant de la Charte » (cf. article 24 de la Charte telle qu'amendée par le Protocole de Turin de 1991) ne semble pas opportune. Les conclusions du CEDS ne s’avèrent pas nécessaires dans de tels cas. Plutôt, les rapports ad hoc devraient servir de base à des analyses générales par le CEDS des défis soulevés par des questions nouvelles ou critiques, suivies d'un dialogue entre les États parties sur les moyens d'y répondre (dans le cadre de la CG).

Sur la base de l'analyse d'une question particulière et des informations sur les bonnes pratiques émanant des Etats parties, le CG pourrait, dans les cas appropriés, proposer que des orientations supplémentaires ou des recommandations générales soient adressées à tous les Etats par le Comité des Ministres, conformément à l'article 15*.b* du Statut du Conseil de l'Europe.

*Commun aux rapports statutaires et ad hoc*

S'appuyant sur l'article 21 de la Charte (et l'article C de la Charte révisée) qui stipule que la forme des rapports demandés aux Etats parties est déterminée par le Comité des Ministres (c'est-à-dire collectivement par les Etats parties eux-mêmes), il est proposé que les questions à traiter dans les rapports statutaires et ad hoc soient décidées par le CG en consultation avec le CEDS.

*Les Etats parties qui ont accepté la procédure de réclamations collectives*

Il est proposé que les États parties qui ont accepté la procédure de réclamations collectives soient invités à ne soumettre qu'un seul rapport succinct tel que décrit ci-dessus, tous les quatre ans, et que les réclamations déposées contre un État partie particulier soient prises en compte lors de la détermination des dispositions devant être couvertes par le rapport de cet État.

1. **Suivi par le CG et le Comité des Ministres des conclusions préparées par le CEDS sur la base des rapports soumis par les Etats Parties**

La force d'un mécanisme de contrôle est étroitement liée au suivi. Pour accroître l'impact, il faut également adopter une approche prospective et orientée vers l'action. Le suivi jouera donc un rôle fondamental dans l'amélioration de l'impact de la procédure de rapport. Pour accroître l'impact, il faut également identifier et sélectionner les situations les plus graves ou les plus urgentes nécessitant un examen approfondi au cours de la procédure de suivi.

En s'appuyant sur les développements récents et en les consolidant, et compte tenu de l'article 27 de la Charte tel qu'amendé par le Protocole de 1991, et de l'article C de la Charte révisée, le CG devrait faire, le cas échéant, des propositions motivées de recommandations pour adoption par le Comité des Ministres (en vertu de l'article 28 de la Charte).

Les recommandations devraient adopter une approche constructive, sans jugement. Elles devraient encourager les changements positifs. À cette fin, il est important que les recommandations soient préparées en consultation avec chaque État concerné. Un dialogue constructif devrait permettre de recueillir des informations précieuses qui permettront au CG de faire des propositions motivées. Parmi les considérations de politique sociale et économique et autres considérations que le CG est tenu de prendre en compte, il devrait examiner les éventuelles mesures adoptées, envisagées ou proposées par l'Etat partie en question en vue d'améliorer la situation et de la rendre conforme aux exigences de la Charte.

Un dialogue renforcé, direct et constructif doit donc être considéré comme faisant partie intégrante du suivi. Ce dialogue devrait pouvoir être initié par les autorités nationales d'un Etat partie ou par l'un des organes de suivi de la Charte. Dans certains cas, le dialogue entre un État partie et les organes de la Charte pourrait associer d'autres États parties qui connaissent des réalités comparables ou ont dû répondre à des situations similaires et peuvent offrir des exemples de bonnes pratiques. Le dialogue et le soutien par les pairs peuvent être propices à l'exploration par l'Etat partie concerné des mesures qu'il pourrait souhaiter adopter.

Le dialogue pourrait prendre la forme de demandes d'informations, d'échanges de lettres ou, si cela est proposé ou accepté par un État partie, de réunions ou de visites de pays. L'objectif devrait être de mieux comprendre les questions problématiques et d'identifier les solutions possibles, notamment en partageant l'expérience et les bonnes pratiques entre les États parties. En cas de non-conformité persistante, le dialogue peut amener un État partie qui le souhaite à élaborer et à adopter des feuilles de route, des stratégies ou des plans d'action. Le dialogue peut également impliquer d'autres parties prenantes concernées.

Il pourrait être demandé au Secrétariat d'étudier la possibilité de fournir des informations sous la forme d'un tableau de bord comparatif sur la mise en œuvre de la Charte sociale dans les États parties, afin d’assister le Comité des Ministres dans son rôle de surveillance stratégique.

1. **Aspects procéduraux des réclamations collectives, y compris le suivi par le CEDS et le Comité des Ministres des décisions sur le bien-fondé de telles réclamations, eu égard aux compétences du CEDS**

Les aspects procéduraux de la procédure de réclamation collective n'appellent pas de changements majeurs. Néanmoins, il est souhaitable d'encourager l'application stricte des critères de recevabilité. Dans l'intérêt de la sécurité juridique et de la prévisibilité, il serait également important pour les États qui acceptent les réclamations collectives et pour les autres acteurs de la procédure que les critères appliqués par le CEDS soient clairs et appliqués de manière cohérente. Le CEDS pourrait être encouragé à les publier et, le cas échéant, à mettre à jour les critères publiés. Les Etats qui acceptent les réclamations collectives considèrent également qu'il est souhaitable de réaffirmer clairement – et de renforcer – la dimension contradictoire de la procédure. En particulier, un État défendeur devrait avoir la possibilité de répondre à toutes les allégations et observations formulées à tout moment de la procédure.

En ce qui concerne le suivi, le Comité des Ministres pourrait s'appuyer sur les développements récents et, comme le stipule l'article 9 du Protocole de 1995, il peut continuer à adopter des recommandations adressées aux Etats parties concernés dans les cas où le CEDS constate que la Charte n'a pas été appliquée de manière satisfaisante.

Il est proposé que les Etats parties soient invités à soumettre un seul rapport sur le suivi des décisions du CEDS dans le cadre des réclamations collectives, deux ans après la recommandation du Comité des Ministres pour chaque décision concernée. L'évaluation et les conclusions du CEDS sur le rapport de suivi de la réclamation pourraient être transmises au Comité des Ministres pour une éventuelle action ultérieure. Dans ce contexte, le Comité des Ministres pourrait souhaiter renvoyer l'affaire au CG pour des consultations supplémentaires dans les cas appropriés. Les consultations du CG peuvent être propices à l'identification des mesures qui pourraient être prises, à l'élaboration de feuilles de route ou pourraient même faciliter l'élaboration et l'adoption de stratégies ou de plans d'action par les autorités nationales qui le souhaitent.

Le CG devrait informer le Comité des Ministres du résultat de ces consultations en vue de clore la procédure.

1. Les Délégués ont demandé au groupe de travail d'examiner ultérieurement les questions de fond et de procédure à plus long terme [↑](#footnote-ref-1)