



**Échange de vues entre Giuseppe Palmisano,
président du Comité européen des Droits sociaux,
et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe
Strasbourg, 25 novembre 2020**

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Représentants permanents,

Madame la Secrétaire Générale,

Monsieur le Directeur général,

Mesdames et Messieurs,

Avant toute chose, permettez-moi de vous remercier d'avoir confirmé et maintenu, même en ces temps difficiles, cette rencontre traditionnelle avec le président du Comité européen des Droits sociaux (CEDS). Le Comité attache une grande importance à cet échange de vues annuel.

Comme vous pouvez l'imaginer, l'actuelle pandémie a eu et continue d'avoir une incidence considérable sur les activités de l'organe de contrôle de la Charte sociale européenne.

Je voudrais tout d'abord parler de nos méthodes de travail et de la façon dont nous communiquons et présentons les résultats de notre activité de contrôle. Par exemple, en mars 2020, en raison des restrictions liées à la pandémie de Covid-19, le Comité n'a pas pu présenter ses conclusions annuelles lors d'une conférence de presse, comme il le fait habituellement. Les conclusions concernaient un certain nombre de questions essentielles comme les droits des enfants, la violence domestique, le droit au logement et le sans-abrisme, qui auraient mérité plus d'attention de la part des médias et de la société civile en Europe.

La généralisation de l'épidémie a empêché le Comité de tenir ses réunions régulières à Strasbourg, de même que ses rencontres habituelles dans d'autres pays avec les autorités des États parties à la Charte dans le cadre de la procédure relative aux dispositions non acceptées. Nous avons décidé de tenir toutes nos sessions et réunions entièrement à distance et d'intensifier les échanges écrits par courriel entre les membres du Comité et, bien entendu, avec le Secrétariat.

Malgré cette situation, nous avons néanmoins été en mesure, ces derniers mois, d'accomplir de réels progrès dans toutes nos activités de suivi, grâce aussi au dévouement remarquable et au travail inlassable du Secrétariat.

S'agissant de nos travaux sur les conclusions relatives au groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances » qui est examiné cette année, je suis convaincu que nous achèverons notre évaluation au début de l'année prochaine et que les conclusions seront adoptées au plus tard en mars 2021.

S'agissant des réclamations collectives, après avoir adopté en décembre 2019 les décisions relatives aux 15 réclamations concernant l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes, nous avons pu adopter, durant la pandémie, 12 décisions sur la recevabilité et 7 décisions sur le bien-fondé d'importantes réclamations. Je me limiterai ici à citer la réclamation n° 148, concernant la protection des mineurs en deçà de l'âge de la responsabilité pénale dans les procédures relevant de la justice pour mineurs en République tchèque, la réclamation n° 142, concernant la liberté des syndicats de choisir leur délégué syndical en France, la réclamation n° 146, concernant le renouvellement réitéré des contrats à durée déterminée dans le secteur public en Italie, et la réclamation n° 157, concernant le placement en institution d'enfants de moins de 3 ans en République tchèque.

Au-delà des répercussions sur le calendrier et les méthodes de travail du Comité, les effets de la pandémie se font aussi sentir – j'irai même jusqu'à dire principalement – sur notre programme de fond et le contenu de nos activités.

Permettez-moi de souligner que, dès le mois de mars de cette année, nous avons adopté une observation interprétative pour fournir un éclairage sur le droit à la protection de la santé en temps de pandémie. Dans cette observation, nous avons souscrit à bon nombre de mesures adoptées par les États en réponse à la Covid-19, tout en sensibilisant les États parties au fait que ces mesures doivent être conçues et mises en œuvre conformément aux normes applicables en matière de droits de l'homme. Nous avons aussi rappelé la nécessité de disposer de services de santé publique dotés de moyens suffisants, notamment pour la recherche, le développement d'un vaccin et la prévention. Nous avons en outre souligné, dans cette observation, que les pandémies – et les réponses des États à celles-ci –, peuvent constituer des risques importants pour un large éventail de droits énoncés dans la Charte. Ceux-ci comprennent, entre autres : le droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail ; le droit de la famille et des enfants à une protection sociale, juridique et économique, y compris en matière d'éducation, et les droits des personnes âgées. Il ne faut pas non plus négliger les répercussions majeures d'une pandémie et des mesures prises par l'État pour y faire face sur l'emploi et les droits liés au travail. C'est précisément pour cette raison que nous avons décidé d'élaborer une autre observation interprétative qui abordera ces questions plus en détail. Cette observation devrait être prête en début d'année prochaine.

Par ailleurs, le Comité a décidé de traiter sans délai les questions touchant à la menace de pandémie et à la prévention dans le cadre du système de rapports. De fait, dans les questions ciblées adressées en début d'année aux États parties à la Charte pour les Conclusions 2021, relatives aux dispositions appartenant au groupe thématique « Santé, sécurité sociale et protection sociale », nous avons demandé aux États de fournir des informations sur les mesures prises en réponse à la crise du Covid-19 et sur les résultats (provisoire) obtenus. Permettez-moi simplement d'ajouter que le Comité s'attend à ce que la pandémie soit un thème récurrent dans le cadre de la procédure de rapports au cours des prochaines années, lorsqu'il examinera d'autres groupes thématiques de dispositions concernant les droits liés au travail et les droits des enfants, des familles, des femmes et des migrants.

Malgré ces temps difficiles, le Comité ne relâche pas les efforts déployés pour améliorer l'efficacité et l'efficience du système de suivi de la Charte sociale européenne. L'objectif est de continuer ce qui a déjà été entrepris ces deux dernières années, en s'inspirant aussi de certaines des propositions formulées par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) dans son rapport de juin 2019 – « Améliorer la protection des droits sociaux en Europe ».

À cet égard, le Comité s'efforce de faire évoluer la procédure de rapports. Dans le cadre de cet exercice général et plutôt formel, les États soumettent pour chacune des dispositions de la Charte un rapport établi sur la base d'un questionnaire standard, qui est parfois dépassé ou trop générique. L'idée est de transformer cette procédure en un exercice ciblé et stratégique, en se concentrant sur un petit nombre de sujets d'actualité et de questions relatives au groupe thématique considéré. Les questions ciblées adressées aux États en début d'année aux fins de leurs rapports pour les Conclusions 2021, concernant la santé, la sécurité sociale et la protection sociale, sont autant d'exemples de cette démarche.

Par ailleurs, nos efforts d'amélioration de la qualité du système de suivi de la Charte sociale concernent aussi la procédure de réclamations collectives. Notre examen plus approfondi de la recevabilité des réclamations, qui a conduit l'an dernier le Comité à déclarer cinq réclamations non recevables, sur les 16 qu'il a examinées – soit une proportion beaucoup plus importante que n'importe quelle autre année –, en fournit une bonne illustration. Un autre exemple est le fait que le Comité adresse fréquemment, en application de l'article 32A de son Règlement, des demandes d'observations à des organisations, institutions ou experts en vue d'obtenir des informations qui lui permettront de mieux cerner les questions soulevées dans une réclamation. Il rend ainsi sa décision sur le bien-fondé en ayant une connaissance suffisamment exhaustive de la situation considérée, en droit et en pratique.

Je pense que cela montre bien à quel point le Comité prend au sérieux son engagement de donner des suites concrètes à ce que vous – le Comité des Ministres – avez identifié comme des objectifs essentiels, d'abord en novembre 2017, lorsque vous avez confié au CDDH la tâche de formuler des propositions visant à améliorer le suivi et la mise en œuvre des droits sociaux dans le cadre du Conseil de l'Europe, puis lorsque – par votre décision du 11 décembre 2019 – vous avez invité, entre autres, le CEDS « à examiner d'autres moyens de rationaliser la procédure de rapport, y compris en envisageant l'opportunité de réexaminer le système actuel de rapports thématiques », « à poursuivre la réflexion concernant un examen plus approfondi de la recevabilité des réclamations collectives » et « à tirer pleinement parti des modalités existantes pour obtenir toutes les informations nécessaires à l'examen d'une réclamation collective ».

De plus, je dois dire que le Comité continue à réfléchir avec le Secrétariat à des améliorations possibles et aux mesures à prendre pour progresser vers une mise en œuvre plus effective des droits sociaux, et en particulier du système de la Charte en Europe, sur la base des propositions figurant dans le rapport du CDDH de juin 2019.

De fait, il y a quelques semaines à peine, nous avons pu adopter un document de réflexion sur les suites à donner au rapport et aux propositions du CDDH, dans lequel nous nous sommes efforcés de réagir de façon constructive aux propositions formulées, en mettant en exergue les principales mesures à prendre dans un avenir proche, de l'avis du Comité, pour renforcer et développer la protection des droits sociaux en Europe par une amélioration du système de suivi de la Charte.

Permettez-moi de rappeler certaines de ces mesures, pour lesquelles un appui explicite du Comité des Ministres serait hautement souhaitable.

Premièrement, comme je l'ai déjà évoqué, il convient de continuer à rendre l'actuel système de rapports thématiques et de périodes de référence plus flexibles, afin de permettre au CEDS de fixer, en concertation avec le Comité gouvernemental, des priorités et des questions émergentes qui peuvent parfois relever de diverses dispositions de la Charte ou sortir du cadre d'une période de référence strictement définie.

Deuxièmement, il faudrait reconsidérer l'approche du Comité des Ministres eu égard à ses devoirs au titre de la Charte, à savoir l'adoption de recommandations aux États parties à la Charte lorsque le CEDS constate des motifs de non-conformité concernant des questions graves ou persistantes ou conclut à des violations de la Charte dans des décisions relatives à des réclamations collectives, ainsi qu'il est clairement établi à la

Partie IV, article 28, de la Charte, et à l'article 9 du protocole de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives.

Troisièmement, sous réserve de la mise en œuvre de la précédente proposition de façon à ne pas affaiblir le suivi des réclamations collectives, il conviendrait de limiter l'obligation des États de faire rapport sur les suites données aux décisions du CEDS relatives aux réclamations collectives, et les constats ultérieurs du Comité à ce sujet, à deux cycles seulement.

Quatrièmement, il faudrait accroître les moyens alloués aux travaux relatifs à la Charte sociale européenne, notamment en termes de personnel, de telle sorte que les ressources et la capacité de mise en œuvre reflètent réellement la priorité que le Conseil de l'Europe accorde à ce système de traités, afin d'augmenter le nombre d'États ayant ratifié la Charte révisée et accepté la procédure des réclamations collectives, et ayant également accepté un plus grand nombre de dispositions importantes de la Charte relatives aux droits sociaux.

Eu égard à ces derniers objectifs, je souligne avec plaisir que de remarquables initiatives politiques sont intervenues depuis notre dernier échange de vues en octobre 2019. Ces évolutions témoignent de l'importance grandissante que certains États européens attachent en effet au système de la Charte en tant qu'instrument efficace de protection des droits sociaux en Europe. Je me réfère ici tout particulièrement à la décision de l'Espagne et de l'Allemagne de finalement ratifier la Charte sociale européenne révisée, ainsi qu'à l'intention de l'Espagne d'accepter également la procédure de réclamations collectives.

Mais au-delà de ces mesures, qui méritent l'attention et le soutien du Comité des Ministres, le Comité européen des Droits sociaux et moi-même à titre personnel avons aussi la conviction que le moment est venu d'améliorer, de renforcer et d'élargir le système de la Charte dans son ensemble, dans le cadre d'un processus de réforme visant non seulement à l'adapter aux enjeux sociaux du XXI^e siècle, mais encore à prendre dûment en compte les besoins sociaux individuels et collectifs qui se font jour dans un monde en mutation. Un processus de réforme analogue à celui qui, il y a plus de vingt-cinq ans, a abouti à la Charte sociale révisée et au protocole prévoyant un système de réclamations collectives.

C'est pourquoi le CEDS propose que le Comité des Ministres envisage de poursuivre la discussion sur le renforcement du système de la Charte par le biais d'une conférence ad hoc des parties visant à donner une impulsion au processus de réforme. La Conférence pourrait être invitée non seulement à confirmer les développements en cours et adopter les décisions nécessaires à court terme, mais aussi à jeter les bases de développements à plus long terme.

L'ordre du jour pourrait également inclure l'examen de la pertinence d'un nouveau protocole à la Charte. Les points suivants pourraient faire partie des principaux sujets abordés :

- améliorer le système « à la carte » (en vertu de la Partie III, article A, de la Charte révisée) en augmentant le nombre minimum de dispositions du « noyau dur » de la Charte devant être acceptées par les États parties ;
- en finir avec le caractère entièrement facultatif de la procédure de réclamations collectives (en vertu de la Partie IV, article D, de la Charte révisée) ;
- augmenter le nombre de membres du CEDS et améliorer la définition de leur profil (en vertu de la Partie IV, article C de la Charte révisée) ; et
- ajouter de nouveaux droits ou thèmes à ceux qui sont énoncés dans la Charte révisée.

Sur ce dernier point, je mentionnerai par exemple les droits des travailleurs à la tâche (« gig economy »), ou les droits des travailleurs à l'heure de la révolution technologique, de l'intelligence artificielle et de la numérisation. Autant de questions qui, comme vous le savez, ne sont couvertes ni par la Charte de 1961 ni par la Charte révisée. Un autre exemple, peut-être encore plus important, est la protection de

l'environnement et le droit à un environnement décent ou durable, qui mériterait vraiment – aujourd'hui plus qu'il y a vingt-cinq ans – d'être expressément inclus dans la catégorie des droits sociaux protégés par la Charte sociale européenne.

Permettez-moi d'ajouter une brève réflexion et de faire une suggestion à ce propos. Nul n'ignore que ces derniers mois, l'idée de renforcer la protection juridique de l'environnement dans le cadre des activités institutionnelles du Conseil de l'Europe, et notamment de ses instruments relatifs aux droits de l'homme, fait l'objet, à juste titre, d'une attention particulière et recueille un soutien grandissant. À cet égard, des appels ont été lancés en faveur d'un éventuel protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, relatif aux droits de l'homme en matière d'environnement.

Tout cela est certes respectable, mais je ne crois pas que cela soit la meilleure solution. Comme j'ai eu l'occasion de le souligner lors de la Conférence de haut niveau sur la protection de l'environnement et les droits de l'homme, organisée en février cette année par la présidence géorgienne du Comité des Ministres, la Charte sociale européenne serait le traité du Conseil de l'Europe le plus indiqué pour y insérer une ou plusieurs dispositions sur le droit à un environnement décent ou durable. Elle serait plus adaptée, notamment, que la Convention européenne des droits de l'homme qui – comme vous le savez – traite essentiellement de droits individuels, civils et politiques, et non pas de droits collectifs ou de solidarité.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, ce sont là les quelques réflexions et propositions que je souhaitais partager avec vous. En attendant vos réactions et commentaires, permettez-moi de conclure en formulant l'espoir que l'an prochain, en 2021, vous pourrez célébrer dignement et concrètement le 60^e anniversaire de la Charte et le 25^e anniversaire de la Charte révisée, en prenant enfin des mesures significatives pour renforcer et améliorer le système de la Charte.

Je vous remercie de votre attention.