

PETROS STANGOS

Professeur du droit de l'UE, Faculté de droit, Thessaloniki

Membre du Comité européen des droits sociaux, Conseil de l'Europe, Strasbourg

L'audition du Comité européen des droits sociaux (CEDS), en ma personne, par la Commission « Emploi et Affaires Sociales » du Parlement européen (EMPL), bien qu'il ne soit pas la première fois qu'il arrive, marque l'agrégation de l'institution que je représente dans la chorale des acteurs européens concernés par la dégradation des conditions de vie et de travail dans la plupart des Etats membres de l'Union européenne, Partie contractantes en même temps de la Charte sociale européenne (CSE) soit dans sa version originale de 1961 soit dans sa version révisée de 1996.

Il est indéniable que, lorsqu'on évoque l'état des conditions de travail en Europe durant les dix dernières années, on se penche irrémédiablement sur le cas de la Grèce. Ceci étant, la référence au droit qui régit le marché du travail en Grèce accroît rapidement le malaise, tant qu'il est communément admis que ce pays est largement le catalyseur, si non le responsable de la crise dans la zone euro.

Les prêts colossaux sont accordés à trois reprise à la Grèce (en 2010, en 2012 et en 2015) aux fins de son renflouement, mais également aux fins d'assurer la stabilité dans la zone euro, dont le versement fut toujours conditionné par la réalisation des programmes d'actions impliquant des réformes structurelles en vue du redressement de l'économie grecque. Les réformes incluses dans ces programmes, prétendument négociées avec les gouvernements grecs successifs, visent en principe, comme il était logique, l'assainissement des finances de l'Etat, l'augmentation des recettes et la réduction des dépenses. Plus curieusement, les « accords » conclus avec les gouvernements grecs incluent l'engagement de l'Etat à réformer le droit national du travail, jugé trop rigide, alors que les institutions européennes et le FMI affirment, sans évidemment pouvoir le prouver, que seules la déréglementation et la flexibilité accrues pourrait garantir la compétitivité de l'économie privée grecque et le retour à la croissance. Les programmes de ces réformes imposées ont été intégrés, à l'instar des réformes structurelles des finances de l'Etat précitées, dans des décisions du Conseil de l'UE (en 2010 et en 2012) et de l'organe directeur du Mécanisme Européen de Stabilité (en 2015) dont les titres évocateurs ne laissent pas de doute quant à leur nature

contraignante. La base juridique de ces décisions dans le TFUE était solide (l'article 136 alinéa 3^{ème} du TFUE, notamment), leur concrétisation n'étant assurée que par le biais d'une législation nationale votée par le parlement hellénique, qui abrogeait des actes législatifs et normatifs antérieurs.

Le CEDS s'est penché sur la question de la compatibilité, avec la CSE de 1961, de la législation grecque qui avait réformé le droit du travail, dans le cadre de l'examen de deux réclamations collectives introduites devant lui en 2011 conjointement par des syndicats représentant les salariés tant du secteur public que du secteur privé de l'économie. Dans la décision du 23 mai 2012 sur le bien-fondé de la RC n° 65/2011, le CEDS, en considérant –entre autres- qu'une plus grande flexibilité dans le travail pour lutter contre le chômage ne peut pas conduire à priver de larges catégories de salariés, singulièrement ceux qui ne sont pas depuis longtemps titulaires d'emplois stables, de leurs droits fondamentaux en matière de travail, contre l'arbitraire de l'employeur ou les aléas de la conjoncture, a jugé que la législation grecque, en ne prévoyant pas de délais de préavis ni d'indemnité de licenciement dans les cas d'interruption d'un contrat de travail qualifié par elle de « durée indéterminée » pendant une période probatoire qu'elle étend à un an, elle n'est pas compatible avec l'art. 4§4 de la CSE, qui garantit le droit de tous les travailleurs à un délai de préavis raisonnable dans le cas de cessation de l'emploi.

Au surplus, dans la décision du même jour sur le bien-fondé de la réclamation n° 66/2011, le CEDS a jugé que la législation grecque qui exclut les travailleurs de moins de 18 ans du champ d'application de la législation du travail en ne leur accordant pas le droit à trois semaines de congés payés annuels viole l'art. 7§7 de la CSE qui garantit ce droit. Le Comité avait aussi constaté : que les lois grecques, en ne prévoyant pas un système d'apprentissage adéquat et d'autres systèmes de formation des jeunes garçons et filles, dans leurs diverses formes d'emploi, elles ne sont pas conformes à l'article 10§2 de la CSE ; que la protection extrêmement limitée contre les risques sociaux et économiques, accordée aux mineurs liés par les 'contrats spéciaux d'apprentissage' en vertu de la législation grecque a l'effet pratique d'établir une catégorie à part de travailleurs qui dans les faits sont exclus de la protection offerte par le système de sécurité sociale dans son ensemble, ce qui représente une détérioration du système de

sécurité sociale en violation de l'art. 12§3 de la CSE, lequel enjoint l'obligation aux Etats parties à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut ; que le versement d'un salaire minimum beaucoup moins élevé aux travailleurs âgés de moins de 25 ans implique une différence de traitement fondée sur l'âge et, du fait qu'il est disproportionnée au but légitime poursuivie (c'est-à-dire l'intégration des jeunes travailleurs sur le marché du travail dans une période de grave crise économique), viole l'art. 4§1 de la CSE qui garantit le droit des travailleurs à une rémunération suffisante pour leur assurer un niveau de vie décent, à la lumière de la clause de non-discrimination contenue dans le Préambule de la CSE de 1961.

Depuis mai 2012 jusqu'à l'heure actuelle, les gouvernements grecs successifs n'ont entrepris aucune initiative législative ou autre allant dans la direction de la mise en conformité avec la CSE de l'état du droit du travail tel qu'il était dénoncé par le CEDS.

Le 5.2.2013, devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, appelé à entériner la décision du CEDS sur la RC n° 65/2011, le gouvernement grec s'était contenté de déclarer qu'il est déterminé à retirer les mesures incriminées dès que la situation économique du pays le permettra, mais que, compte tenu des contraintes politiques et économiques, il n'est pas possible d'envisager des échéances précises ; le gouvernement grec avait ajouté qu'il est cependant peu probable que des résultats tangibles puissent être obtenus en Grèce avant 2015.

Le 4.12.2015, lors du suivi de l'exécution par la Grèce de la décision n° 65/2013, qui est assuré par le CEDS lui-même, celui-ci a considéré que la loi nationale incriminée n'ayant pas été modifiée de façon à prévoir un délai de préavis ou une indemnité de licenciement en cas de rupture d'un contrat de travail qualifié par elle de contrat « à durée indéterminée » survenant pendant la période probatoire fixée, par ce même texte, à un an, le droit grec du travail n'a pas été mise en conformité avec la CSE de 1961.

Le suivi de l'exécution de la décision n° 66/2011 avait abouti, le même jour, à la considération par le CEDS que les lois incriminées par cette décision pour violation de la CSE de 1961 n'avaient pas été modifiées ni

aux fins de donner aux apprentis trois semaines de congés payés annuels dans le cadre de leurs contrats spéciaux d'apprentissage, ni aux fins de mettre en place un système d'apprentissage adéquat et d'autres systèmes de formation des jeunes garçons et filles dans leurs diverses formes d'emploi, ni pour faire cesser l'exclusion des mineurs liés par des « contrats spéciaux d'apprentissage » de la protection offerte par le système de sécurité sociale dans son ensemble, ni, enfin, pour faire cesser le versement d'un salaire minimum à tous les travailleurs de moins de 25 ans en-deçà du seuil de pauvreté.

Bien avant que le CEDS rend publics ces décisions de suivi des deux réclamations de 2011, la Confédération Générale Grecque du Travail (GSEE) a introduit une nouvelle réclamation contre la Grèce, le 24.9.2014. A la suite du deuxième accord de prêt conclu entre la Grèce et ses bailleurs de fond en 2012, le droit interne du travail s'est inscrit à nouveau dans le registre du programme de redressement de l'économie nationale. Les nouvelles normes qui lui ont été dotées ne faisaient autre chose qu'amplifier les traits caractéristiques du droit du travail constatés par le CEDS en 2012 comme étant en violation des diverses dispositions de la CSE de 1961 : libéralisation des conditions de travail détruisant le cadre juridique protecteur, favorisant une flexibilité extrême au travail et introduisant un niveau élevé de précarité ; gèle ou réduction des salaires des travailleurs ; réduction des délais de préavis et d'indemnisation au licenciement ; libéralisation des horaires de travail ; prolongement de la durée de la période d'essai sans délai de préavis ni indemnisation au licenciement ; extension du recours au travail intérimaire.

Les dispositions alléguées de violation de la CSE de 1961 concernaient les articles 1 (droit au travail librement entrepris), 2 (droit à des conditions de travail équitables), 4 (droit à une rémunération équitable) et 7 (droit des enfants et des adolescents à la protection) du traité, ainsi que l'art. 3 du Protocole additionnel à la CSE de 1988 garantissant le droit des travailleurs de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions du travail et du milieu du travail.

La GSEE confortait ses allégations de violation des traités par des arguments éloquentes : le programme de redressement économique de la Grèce défini par les accords de prêt est fondé sur l'hypothèse que la réduction du coût unitaire de la main d'œuvre améliorerait la

compétitivité des entreprises notamment à l'exportation. Or, cette hypothèse néglige la structure de l'économie préexistante, et ne peut dès lors produire les résultats escomptés. En revanche, la fixation de salaires minimum inférieurs au seuil de pauvreté, l'augmentation du chômage et la réduction du coût unitaire de la main d'œuvre, ont entraîné 22 % de la population sous le seuil de pauvreté en 2015. Le manque de pouvoir d'achat, réduisant la demande dans une économie structurée autour du marché interne, explique également le nombre élevé de dépôts de bilan.

Le syndicat réclamant précisait, aussi, que même si les nouvelles mesures en matière du droit du travail sont stipulées à titre temporaire par les accords conclus entre la Grèce et ses crédateurs, la violation des droits sociaux par la législation adoptée perdure et s'ajoute à la violation de la Charte de 1961 par des mesures préexistantes qui a déjà été constatée en 2012.

Le CEDS a déclaré la réclamation n° 111/2014 recevable, le 19.5.2015. Le 23 mars 2017 il a adopté sa décision sur le bien-fondé de la réclamation, en la notifiant aux deux parties le 10.4.2017 conformément à l'art. 8§1 alinéa 1^{er} du Protocole additionnel de 1995 prévoyant le système des réclamations collectives.

Le CEDS mène sa mission de contrôle du respect par les Etats parties des droits sociaux, dans un environnement politique et institutionnel qui restreint le contrôle opéré par le CEDS. Le CEDS ambitionnerait bel et bien de devenir, par le biais de ses décisions sur les réclamations collectives, le gardien européen de l'Etat social face aux multiples agressions dont ce modèle fait l'objet. Les performances scientifiques et l'expertise des membres du CEDS en matière du droit social et des droits de l'homme, ainsi que celles des membres de son secrétariat exécutif, conforteraient cette ambition. Néanmoins, en vertu de la CSE et du Protocole additionnel de 1995, le CEDS n'est pas une Cour. Ses décisions sur les réclamations collectives n'ont en conséquence pas force d'arrêts mais au-delà, la procédure des réclamations collectives elle-même prévoit que le CEDS n'est pas l'organe de décision finale. Cette décision émane du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui est composé des représentants des gouvernements des Etats parties. Le CEDS, tout en ayant imposé aux Etats parties son monopole dans l'appréciation juridique de la conformité d'une situation nationale avec la CSE en

s'appuyant sur les termes même du traité, et tout en procédant le plus souvent à une interprétation dynamique des dispositions de la CSE, il n'est parvenu, au fil de plus de quinze ans de fonctionnement de la procédure des réclamations collectives, qu'à protéger, par ses décisions, un socle minimal de protection des droits sociaux en-deçà duquel les Etats parties ne peuvent aller.

Cela se répercute aux principes qui gouvernent l'interprétation de la CSE par les décisions du CEDS rendues dans des réclamations portées contre la Grèce au motif des mesures d'austérité. Ces principes, définis par la première des décisions de 2012, se lisent ainsi : la crise économique ne doit pas se traduire par une baisse de la protection des droits reconnus par la Charte. Les gouvernements se doivent dès lors de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que ces droits soient effectivement garantis au moment où le besoin de protection se fait le plus sentir. Aussi, si la crise peut légitimement conduire (...) à des réaménagements des dispositifs normatifs et des pratiques en vigueur en vue de limiter certains coûts pour les budgets publics ou d'alléger les contraintes pesant sur les entreprises, ces réaménagements ne sauraient se traduire par une précarisation excessive des bénéficiaires de droits reconnus par la Charte.

En définitive, le CEDS reste contraint, en vertu des traités eux-mêmes, par la volonté politique des Etats parties. Aux dispositions conventionnelles qui cantonnent l'efficacité des décisions du CEDS sur les réclamations collectives, appartient celle de l'art. 8§2 alinéa 2^{ème} du Protocole additionnel de 1995 : elle oblige tant le CEDS que les parties au litige dans lequel une décision sur le bien-fondé est prise, de ne pas rendre publique la décision avant l'expiration d'un délai de quatre mois, à compter de la date de notification de la décision aux parties. Cette disposition est censée permettre aux parties au litige de s'entendre, sur la base des constatations du CEDS contenues dans sa décision. Elle n'en constitue pas moins une disposition qui marque l'emprise de la volonté politique des Etats parties à la CSE sur l'application des décisions du CEDS et sur leur effectivité. Dans le cas de la décision du CEDS du 23.3.2017 sur la réclamation n° 111/2014 contre la Grèce, l'embargo dans l'accès du public, y compris de votre Assemblée, durera jusqu'au 11 août 2017. Cependant, il n'y a aucune raison de douter que les principes gouvernant l'interprétation de la CSE aient été effectivement repris par cette décision.

Il n'en reste que toutes les décisions du CEDS ayant condamné la Grèce pour les mesures « anticrise » qui reforment le droit du travail, compte tenu du fait que toutes ces mesures ont été adoptées sous la contrainte juridique de l'UE qui émane du rôle central de l'UE dans le renflouement du pays, remettent en cause indirectement le niveau de protection des droits sociaux fondamentaux au sein de l'UE. La position de principe, adopté par le CEDS en la matière, remonte en 2010, à l'appréciation formulée dans sa décision du 22.6.2010 sur le bien-fondé de la réclamation n° 55/2009 CGT c. France. Pour résoudre la difficulté que comporte la situation qui veut que un Etat partie, membre aussi de l'UE, applique le droit de l'UE par sa législation interne dont la compatibilité avec la CSE est mise en question (situation qui conduirait le CEDS à apprécier indirectement la conformité des normes d'une organisation qui n'est pas tenue par les normes de la CSE), le CEDS a retenu les mêmes principes que ceux de la jurisprudence *Bosphorus* de la Cour européenne des droits de l'homme. Cependant, alors que la Cour a suspendu le contrôle de conformité des normes de l'UE à l'égard de la Convention européenne des droits de l'homme dans la mesure où une protection équivalente des droits fondamentaux est assurée au sein de l'UE, le CEDS a aboutit à la conclusion inverse. Aux yeux du CEDS : il ne résulte ni de la place des droits sociaux dans l'ordre juridique de l'UE ni des procédures d'élaboration du droit dérivé à leur égard qu'une présomption de protection équivalente puisse être retenue, même de manière réfragable, s'agissant des textes juridiques de l'UE à la CSE.

Par conséquent, tant que les droits sociaux ne seront pas protégés au sein de l'UE à un niveau équivalent à celui exigé par la CSE, le CEDS examinera la conformité des législations par rapport à ce traité, indépendamment du fait que ces législations sont adoptées en application du droit d'une entité –de l'UE- qui n'est pas liée par la CSE. Cette « déclaration de guerre symbolique » pourrait se muer en une véritable « croisade », visant à l'élévation du niveau de protection des droits sociaux au sein de l'UE. Cette « croisade » est bel et bien menée par le CEDS, lui-même.

En effet, dans le cadre du dit « Processus de Turin », qui vise à relancer et à approfondir l'engagement des Etats européens en vertu de la CSE, le CEDS avait déposé, à la Conférence de Haut Niveau sur la CSE initiant ce Processus (la Conférence a été tenue à Turin, en octobre de 2014), un document intitulé « La relation entre le droit de l'UE et la CSE ». Je vous

demanderais] de prêter, notamment, une attention à la dernière des propositions, formulées par le CEDS, en vue d'un renforcement et d'un approfondissement des liens entre l'UE et la SCE :

83. (...) L'Union pourrait inciter ses Etats membres à harmoniser leurs engagements, en particulier en ratifiant tous la Charte révisée et en acceptant, tous, toutes les dispositions de la Charte les plus liées par leur objet aux dispositions du droit de l'Union et aux compétences de l'Union.

84. Il serait utile qu'une définition d'une sorte de 'noyau communautaire', au sein de la Charte, soit élaborée pour donner des indications précises aux Etats membres de l'Union à ce sujet.

85. L'engagement de tous les Etats de l'Union autour de la procédure des

réclamations collectives contribuerait aussi à une prise en compte de la Charte plus équilibrée entre les Etats membres de l'Union, la différence existant actuellement entre ceux qui ont accepté la procédure et ceux qui ne l'ont pas acceptée s'estomperait.

86. En outre, la prise en compte de la Charte par le législateur de l'Union

(Commission, Conseil et Parlement) serait de nature à assurer que tout nouveau texte du droit de l'Union accroisse la convergence des deux ordres juridiques.

Je signale aussi que les rênes de la « croisade » ont été récemment reprises par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe. Dans l'avis que le Secrétaire général de l'organisation a rendu le 20.12.2017, sur l'initiative de la Commission européenne visant la mise en place d'un Socle européen des droits sociaux par l'Union européenne, il avait notamment proposé ce qui suit :

les dispositions de la Charte sociale européenne doivent être formellement intégrées dans le Socle européen des droits sociaux en tant que référence commune des Etats pour la garantie de ces droits ; cette intégration permettra d'inclure dans le Socle les droits qui font déjà partie de l'acquis social de l'Union européenne, ainsi que ceux qui, étant garantis, au moins formellement, par ses Etats membres dans le cadre du système de traités de la Charte sociale européenne, pourraient être intégrés, avec la gradualité nécessaire, dans ledit acquis.

Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe motivait sa proposition aux termes suivants :

L'intégration des dispositions de la Charte sociale européenne révisée dans le Socle constituera un moyen politique (est susceptible de) promouvoir l'ancrage du volet social de l'Union à un traité européen entièrement consacré aux droits sociaux, étendu et complet, en vigueur dans tous ses États membres ; cet ancrage favorisera la cohésion sociale, une croissance socialement durable et, sur cette base, une adhésion plus forte des citoyens de l'Union au processus de construction européenne.

Il est vrai que le cri d'alarme que souhaite ainsi pousser le CEDS peut apparaître à contre-courant en cette période de grave crise économique et des valeurs qui persiste en Europe. La démarche du CEDS peut toutefois s'avérer fructueuse si ses positions à rebours de la tendance majoritaire dominante provoquent des réactions auprès des acteurs concernés, parmi lesquels occupe une place prépondérante votre Assemblée parlementaire.-