



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



Mars 2021

CHARTE SOCIALE EUROPEENNE

Comité européen des Droits sociaux

Conclusions XXII-1 (2020)

PAYS-BAS AU TITRE DE SAINT-MARTIN

Ce texte peut subir des retouches de forme.

La fonction du Comité européen des Droits sociaux est de statuer sur la conformité des situations des Etats avec la Charte sociale européenne. Dans le cadre de la procédure de rapports nationaux, il adopte des conclusions et dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, il adopte des décisions.

Des informations relatives à la Charte, les observations interprétatives et les questions générales formulées par le Comité figurent dans l'Introduction générale à l'ensemble des Conclusions.

Depuis le 10 octobre 2010, les Antilles néerlandaises ont cessé d'exister en tant que partie constitutive du Royaume des Pays-Bas. Deux des cinq îles qui composaient les Antilles néerlandaises – Curaçao et Saint-Martin – sont désormais chacune des parties constitutives du Royaume des Pays-Bas, au même titre qu'Aruba, qui n'est pas affectée par ces changements. Les trois autres îles qui faisaient partie des Antilles néerlandaises – Bonaire, Saint Eustache et Saba (indiquées dorénavant comme « partie caribéenne ») – sont maintenant des municipalités spéciales, relevant directement de la compétence des Pays-Bas. Toutefois, tandis que la Charte Révisée s'applique aux Pays-Bas dans sa partie européenne, sa partie caribéenne reste liée par les engagements souscrits en vertu de la Charte de 1961 au titre des Antilles néerlandaises, tout comme Aruba, Curaçao et Saint-Martin.

Ainsi, ce chapitre relatif aux Pays-Bas comprend trois sous-chapitres :

- Pays-Bas (Royaume en Europe)
- Pays-Bas (Curaçao)
- Pays-Bas (Saint-Martin).

Pays-Bas (Royaume en Europe)

Le présent sous-chapitre concerne les Pays-Bas, qui ont ratifié la Charte sociale européenne révisée le 3 mai 2006. L'échéance pour remettre le 13^{ème} rapport était fixée au 31 décembre 2019 et les Pays-Bas l'ont présenté le 20 décembre 2019.

Le Comité rappelle qu'il a été demandé aux Pays-Bas de répondre aux questions ciblées posées au titre de diverses dispositions (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité demandait un rapport sur l'application des dispositions de la Charte). Le Comité s'est donc concentré sur ces aspects. Il a également examiné les réponses données à tous les constats de non-conformité ou décisions d'ajournement formulés dans ses conclusions précédentes (Conclusions 2012).

En outre, le Comité rappelle qu'aucune question ciblée n'a été posée au titre de certaines dispositions. Si la conclusion précédente (Conclusions 2012) a conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2020.

Conformément à la procédure adoptée par le Comité des Ministres lors de la 1196^e réunion des Délégués des Ministres des 2-3 avril 2014, le rapport concernait les dispositions du groupe thématique I « Emploi, formation et égalité des chances » :

- droit au travail (article 1) ;
- droit à l'orientation professionnelle (article 9) ;
- droit à la formation professionnelle (article 10) ;
- droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté (article 15) ;
- droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Etats parties (article 18) ;
- droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe (article 20) ;
- droit à la protection en cas de licenciement (article 24) ;

- droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur (article 25).

Les Pays-Bas ont accepté toutes les dispositions de ce groupe.

La période de référence allait du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2018.

Les Conclusions relatives aux Pays-Bas concernent 12 situations et sont les suivantes :

- 4 conclusions de conformité : articles 1§1, 10§3, 10§4 et 15§3.
- 3 conclusions de non-conformité : articles 18§3, 20 et 24.

En ce qui concerne les 5 autres situations, régies par les articles 1§2, 1§4, 10§1, 15§1 et 15§2, le Comité nécessite des informations supplémentaires pour être en mesure d'examiner la situation.

Le Comité considère que l'absence des informations demandées est incompatible avec l'obligation des Pays-Bas de présenter des rapports en vertu de la Charte révisée.

Le rapport suivant des Pays-Bas traitera des dispositions du groupe thématique II « Santé, sécurité sociale et protection sociale » :

- droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail (article 3),
- droit à la protection de la santé (article 11),
- droit à la sécurité sociale (article 12),
- droit à l'assistance sociale et médicale (article 13),
- droit au bénéfice des services sociaux (article 14),
- droit des personnes âgées à une protection sociale (article 23),
- droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30).

L'échéance pour soumettre ce rapport était fixée au 31 décembre 2020.

Pays-Bas (Curaçao)

La Charte de 1961 a été ratifiée par les Pays-Bas en ce qui concerne les Antilles néerlandaises le 22 avril 1980. Le 8 octobre 2010, le gouvernement des Pays-Bas a notifié au Bureau des Traités du Conseil de l'Europe que, avec effet au 10 octobre 2010, les Antilles néerlandaises cesseraient d'exister en tant que partie du Royaume des Pays-Bas et les accords internationaux ratifiés par le Royaume pour les Antilles néerlandaises continueraient dorénavant de s'appliquer à Curaçao.

Le présent sous-chapitre concerne les Pays-Bas au titre de Curaçao. L'échéance pour remettre le 8^{ème} rapport était fixée au 31 décembre 2019 et les Pays-Bas au titre de Curaçao l'ont présenté le 14 février 2020.

Le Comité rappelle qu'il a été demandé aux Pays-Bas au titre de Curaçao de répondre aux questions ciblées posées au titre de diverses dispositions (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité demandait un rapport sur l'application des dispositions de la Charte). Le Comité s'est donc concentré sur ces aspects. Il a également examiné les réponses données à tous les constats de non-conformité ou décisions d'ajournement formulés dans ses conclusions précédentes (Conclusions XXI-1 (2016)).

En outre, le Comité rappelle qu' aucune question ciblée n'a été posée au titre de certaines dispositions. Si la conclusion précédente (Conclusions XXI-1 (2016)) a conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2020.

Ce rapport concernait les articles appartenant au groupe thématique I « Emploi, formation et égalité des chances » (voir ci-dessus) qui lient les Pays-Bas au titre de Curaçao, à savoir l'article 1 de la Charte de 1961 (droit au travail) et l'article 1^{er} du Protocole additionnel (droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe).

La période de référence allait du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2018.

Les Conclusions relatives aux Pays-Bas au titre de Curaçao concernent 4 situations et sont les suivantes :

– 4 conclusions de non-conformité : articles 1§1, 1§2, 1§3 et article 1 du Protocole additionnel.

Pays-Bas (Saint-Martin)

La Charte de 1961 a été ratifiée par les Pays-Bas en ce qui concerne les Antilles néerlandaises le 22 avril 1980. Le 8 octobre 2010, le gouvernement des Pays-Bas a notifié au Bureau des Traités du Conseil de l'Europe que, avec effet au 10 octobre 2010, les Antilles néerlandaises cesseraient d'exister en tant que partie du Royaume des Pays-Bas et les accords internationaux ratifiés par le Royaume pour les Antilles néerlandaises continueraient dorénavant de s'appliquer à Saint-Martin.

Le présent sous-chapitre concerne les Pays-Bas au titre de Saint-Martin. L'échéance pour remettre le 2^{ème} rapport était fixée au 31 décembre 2019 et les Pays-Bas au titre de Saint-Martin l'ont présenté le 21 janvier 2020.

Le Comité rappelle qu'il a été demandé aux Pays-Bas au titre de Saint-Martin de répondre aux questions ciblées posées au titre de diverses dispositions (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité demandait un rapport sur l'application des dispositions de la Charte). Le Comité s'est donc concentré sur ces aspects. Il a également examiné les réponses données à tous les constats de non-conformité ou décisions d'ajournement formulés dans ses conclusions précédentes (Conclusions XX-1 (2012)).

En outre, le Comité rappelle qu' aucune question ciblée n'a été posée au titre de certaines dispositions. Si la conclusion précédente (Conclusions XX-1 (2012)) a conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2020.

Ce rapport concernait les articles appartenant au groupe thématique I « Emploi, formation et égalité des chances » (voir ci-dessus) qui lient Saint-Martin, à savoir l'article 1 de la Charte de 1961 (droit au travail) et l'article 1^{er} du Protocole additionnel (droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe).

La période de référence allait du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2018.

Les Conclusions relatives aux Pays-Bas au titre de Saint-Martin concernent 3 situations et sont les suivantes :

– 2 conclusions de non-conformité : article 1§1 et article 1 du Protocole additionnel.

En ce qui concerne la situation relative à l'article 1§2, le Comité nécessite des informations supplémentaires pour être en mesure d'examiner la situation.

Le Comité considère que l'absence des informations demandées est incompatible avec l'obligation des Pays-Bas au titre de Saint-Martin de présenter des rapports en vertu de la Charte de 1961.

Article 1 - Droit au travail

Paragraphe 1 - Politique de plein emploi

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport des Pays-Bas au titre de Saint Martin.

Le Comité rappelle qu'en 2012, il avait ajourné sa conclusion dans l'attente d'informations sur les dépenses publiques consacrées aux mesures actives mises en place sur le marché de l'emploi (en pourcentage du PIB) et sur le nombre total de bénéficiaires des mesures actives en faveur de l'emploi (Conclusions XX-1 (2012)).

Situation de l'emploi

Dans son rapport, le Gouvernement n'a fourni aucune donnée statistique sur la situation de l'emploi (taux d'emploi et de chômage) et sur les indicateurs de croissance économique durant la période de référence.

Selon les documents publiés par le Département des statistiques du gouvernement de Saint Martin, le taux de croissance du PIB a légèrement augmenté, de 0,4 % en 2015 à 0,5 % en 2016, avant de chuter à -5,8 % en 2017 puis à -6,6 % en 2018.

En 2018, le taux d'emploi des jeunes (15-24 ans) s'élevait à 39 %, celui des personnes âgées de 25 à 44 ans à 78 %, et celui des personnes âgées de plus de 45 ans à 60 % (comparés à, respectivement, 32 %, 78 % et 65 % en 2017).

Toujours en 2018, le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) s'élevait à 9 %, celui des personnes âgées de 25 à 44 ans à 8 %, et celui des personnes âgées de plus de 45 ans à 6 % (comparés à, respectivement, 10 %, 5 % et 2 % en 2017).

Selon d'autres sources, la part des jeunes de 15 à 24 ans « hors système » (sans emploi et ne suivant ni études ni formation ; *NEET*) s'élevait à 31 % en 2016 ; il s'agissait, pour cette catégorie, du taux le plus élevé dans les Antilles néerlandaises (*Statistics Netherlands, Statistische trends, Labour force on the Dutch Caribbean islands*, 2019).

Le Comité relève que la situation économique s'est fortement dégradée en 2017-2018, ce qui a eu des répercussions négatives sur le marché du travail (notamment une augmentation importante du chômage des personnes âgées de plus de 25 ans).

Politique de l'emploi

Dans son rapport, le Gouvernement mentionne qu'il a réalisé une « Enquête sur la population active » (EPA) en 2017 et en 2018. Ces EPA (des enquêtes par sondage auprès des ménages) ont porté principalement sur les questions de l'éducation/la formation et de l'emploi, dans le but d'évaluer les développements récents et l'état du marché du travail.

Le Gouvernement indique qu'en outre, il réalise chaque année une « Enquête sur la transition de l'école au travail » auprès de tous les étudiants de dernière année de toutes les écoles secondaires et supérieures. Ces enquêtes ont pour but de mettre en évidence les tendances ; leurs résultats se sont révélés fondamentaux pour, entre autres, identifier la probabilité de participation des jeunes au marché du travail. Selon d'autres sources, les informations résultant de ces enquêtes « permettront de promouvoir ou d'aider à élaborer une politique d'emploi des jeunes, à promouvoir leur formation et des programmes de renforcement des compétences, et à stimuler l'emploi et l'autonomisation des jeunes » (ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 61^e session, Liste de points concernant le sixième rapport périodique des Pays-Bas, Additif, Réponses des Pays-Bas, E/C.12/NLD/Q/6/Add.1, 23 mars 2017, § 20).

Le Comité relève que le Gouvernement n'a pas fourni d'informations sur les suites données (ou qu'il est prévu de donner) aux enquêtes susmentionnées. Le Gouvernement n'a pas non plus transmis d'informations sur : a) les mesures en faveur de l'emploi mises en œuvre par

les autorités durant la période de référence (types de mesures, contenu, nombre de participants par type de mesure et par année) ; b) le taux d'activation (c'est-à-dire le nombre moyen de participants aux mesures actives en pourcentage du nombre total de chômeurs) ; c) les dépenses publiques allouées aux mesures actives et passives mises en place sur le marché de l'emploi (en pourcentage du PIB). Le Comité rappelle qu'il a besoin de ces informations pour se prononcer sur l'efficacité des politiques de l'emploi. Par conséquent, il réitère sa demande que le prochain rapport contienne des informations sur ces différents points.

Le Comité rappelle aussi que les mesures en faveur de l'emploi doivent être ciblées, pertinentes et faire l'objet d'un suivi régulier. Le Gouvernement n'ayant communiqué aucune information à ce sujet, le Comité demande si les politiques de l'emploi font l'objet d'un suivi et comment est évaluée leur efficacité.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation des Pays-Bas au titre de Saint Martin n'est pas conforme à l'article 1§1 de la Charte de 1961 au motif qu'il n'est pas établi que les efforts déployés au titre des politiques de l'emploi soient suffisants pour lutter contre le chômage et favoriser la création d'emplois.

Article 1 - Droit au travail

Paragraphe 2 - Travail librement entrepris (non-discrimination, interdiction du travail forcé, autres aspects)

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport des Pays-Bas Saint-Martin.

1. Interdiction de la discrimination dans l'emploi

L'article 1§2 de la Charte de 1961 interdit toutes les formes de discrimination dans l'emploi. Le Comité a demandé aux États parties de fournir pour ce cycle d'examen des informations à jour sur la législation interdisant toutes formes de discrimination dans l'emploi, en particulier celles fondées sur le sexe (si l'article 1^{er} du Protocole n'a pas été accepté), la race, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, la religion, l'âge, les opinions politiques ou le handicap (si l'article 15 n'a pas été accepté), ainsi que des informations sur les recours disponibles. Il a en outre demandé d'indiquer toute mesure spécifique prise pour lutter contre la discrimination dans l'emploi des migrants et des réfugiés.

Le Comité centrera donc son examen sur ces aspects. Il analysera également les réponses apportées aux constats de non-conformité et aux ajournements de sa précédente conclusion.

Les Pays-Bas (Sint Maarten) ayant accepté l'article 1^{er} du Protocole, ils n'étaient pas tenus d'établir un rapport sur l'interdiction de la discrimination fondée sur le sexe, que le Comité examinera dans le cadre de cette disposition.

En ce qui concerne la législation portant interdiction de la discrimination en général, le Comité a précédemment considéré (Conclusions XVII-2) que le cadre juridique des Pays-Bas en ce qui concerne les Antilles néerlandaises interdisant la discrimination dans l'emploi n'était pas suffisant, et, dans sa Conclusion XX-1, il a demandé aux autorités de fournir des précisions sur la législation interdisant la discrimination dans l'emploi à Saint-Martin en vigueur depuis la réforme constitutionnelle de 2010, et de rendre compte de sa mise en œuvre. En réponse, le rapport indique qu'en vertu de la Constitution, toutes les personnes se trouvant à Sint Maarten sont traitées de la même manière dans des circonstances identiques. La discrimination fondée sur la religion, les convictions, les opinions politiques, la race, la couleur de peau, le sexe, la langue, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, les biens, la naissance ou tout autre motif est interdite. Le rapport souligne que les motifs qui ne sont pas mentionnés pèsent du même poids que les autres. De plus, en 2018, les dispositions du Code pénal relatives aux conventions collectives ont été modifiées, et elles comportent depuis lors une interdiction de la discrimination. Le Comité croit comprendre que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est également interdite au titre des « autres motifs » de discrimination. Il demande que le prochain rapport confirme qu'il en est ainsi, et fournisse des informations sur l'interprétation de ces dispositions par les tribunaux.

Le rapport fournit des informations générales sur le cadre juridique d'interdiction de la discrimination, mais le Comité a aussi demandé des informations sur d'éventuelles lois et mesures pratiques précises et ciblées portant spécifiquement sur la discrimination fondée sur l'origine ethnique, la race, l'âge, l'orientation sexuelle, les opinions politiques ou la religion et le handicap. Le rapport ne fournissant aucune information sur ces points, le Comité renouvelle sa question.

En ce qui concerne l'interdiction de la discrimination fondée sur la nationalité, le Comité a précédemment demandé s'il existait des restrictions à l'accès des ressortissants étrangers à certains secteurs ou services (Conclusion XX-1). Le rapport indique que la discrimination n'est pas autorisée dans les nominations à des postes de la fonction publique. Il précise en outre que la Constitution n'empêche pas les autorités de l'État de réserver les emplois de la fonction publique, en tout ou en partie, à des personnes de nationalité néerlandaise. Parallèlement, la restriction consistant à garantir certains postes à des ressortissants néerlandais n'exclut pas que des étrangers puissent être nommés à des postes de la fonction publique. Le Comité demande que le prochain rapport fournisse de plus amples informations sur les modalités

d'application de ce principe et sur le type de postes pouvant être réservés aux ressortissants néerlandais.

Outre les questions relatives au cadre juridique, lors du présent cycle d'examen, le Comité évalue les mesures visant spécifiquement à lutter contre la discrimination des migrants et des réfugiés dans l'emploi. Le rapport indique qu'aucune mesure spécifique n'a été prise pour lutter contre ce type de discrimination. Le Comité demande que le prochain rapport explique pourquoi de telles mesures ont été jugées inutiles et comment l'égalité de traitement des migrants et des réfugiés sur le marché du travail est garantie et la discrimination à cet égard évitée.

Le Comité rappelle par ailleurs que des voies de recours adéquates et efficaces doivent être prévues en cas d'allégation de discrimination. La notion de voies de recours efficaces recouvre l'existence de procédures judiciaires ou administratives accessibles en cas d'allégation de discrimination, permettant d'obtenir la réintégration et une indemnisation, l'application de sanctions adéquates dont l'exécution est effectivement assurée par l'Inspection du travail, un aménagement approprié de la charge de la preuve, qui ne devrait pas reposer entièrement sur le plaignant, et la création d'un organisme spécial et indépendant chargé de promouvoir l'égalité de traitement. Le Comité a expressément demandé des informations sur ces points aux fins du présent cycle d'examen.

Le Comité a examiné divers aspects des voies de recours disponibles pour les victimes de discrimination dans sa précédente conclusion (voir Conclusions XX-1) et a demandé certaines précisions, à savoir :

1. s'il existe un éventuel plafonnement de l'indemnisation qui peut être accordée en cas de discrimination, y compris lorsque le salarié est licencié à la suite du dépôt d'une plainte pour discrimination ;
2. si, en cas de litige relatif à une allégation de discrimination dans les domaines couverts par la Charte, la charge de la preuve ne repose pas entièrement sur le plaignant, mais est aménagée ;
3. si les associations, les organisations ou les autres personnes morales qui, conformément aux critères fixés par la législation nationale, ont un intérêt légitime à veiller à ce que l'égalité de traitement au sens de l'article 1§2 soit respectée, peuvent faire constater par des tribunaux une violation de l'interdiction de la discrimination dans l'emploi et venir en aide à ceux qui s'estiment victimes d'une discrimination.

Le rapport confirme que l'aménagement de la charge de la preuve est prévu dans les cas de discrimination. Aucune information n'étant fournie en réponse aux deux autres questions, le Comité demande à nouveau quelle est la situation au regard de ces deux points. Le Comité considère que, dans l'hypothèse où les informations demandées ne seraient pas transmises, rien ne permettra d'établir que la situation soit conforme à l'article 1§2 de la Charte sur ces points.

Le rapport indique par ailleurs que l'Inspection du travail est chargée, entre autres, de contrôler, d'instruire et de traiter les griefs relatifs au travail et au droit du travail. Le Comité demande des précisions quant au nombre de plaintes pour discrimination, à leur nature et à leur issue, et demande en particulier si les inspecteurs sont autorisés à infliger des sanctions pouvant être considérées comme suffisamment « effectives », « dissuasives » et « proportionnées ».

Le Comité considère que les informations dont il dispose ne permettent pas de déterminer totalement si les voies de recours offertes aux personnes qui s'estiment victimes de discrimination sont suffisamment efficaces pour être conformes à l'article 1§2. Il demande donc que le prochain rapport fournisse une description complète et à jour de la situation, en droit et en pratique, au regard des voies de recours en cas d'allégation de discrimination, ce qui devrait comprendre les informations suivantes :

- les procédures disponibles ;

- l'existence d'un organe spécialisé chargé de promouvoir, de manière indépendante, l'égalité de traitement, notamment en apportant aux victimes d'une discrimination le soutien nécessaire pour engager une procédure ;
- la reconnaissance du droit des organisations syndicales à ester en justice dans les litiges en matière de discrimination dans l'emploi, y compris les litiges individuels, et de la possibilité pour les groupements ayant un intérêt à faire constater une violation de l'interdiction de discrimination d'engager une action collective ;
- en cas de violation de l'interdiction de discrimination, des sanctions suffisamment dissuasives pour l'employeur ainsi qu'une réparation suffisante et proportionnée au préjudice subi par la victime ;
- le nombre d'affaires de discrimination portées devant les différents tribunaux et/ou organismes de promotion de l'égalité et dans lesquelles les plaignants ont obtenu gain de cause.

Dans l'attente des informations demandées, le Comité ajourne sa position.

2. Travail forcé et exploitation par le travail

Le Comité rappelle que le travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes doit être interdit. Il renvoie à la définition du travail forcé ou obligatoire énoncée dans la Convention n° 29 de l'OIT du 29 juin 1930 sur le travail forcé (article 2§1), et à l'interprétation de l'article 4§2 de la Convention européenne des droits de l'homme donnée par la Cour européenne des droits de l'homme (*Van der Musselle c. Belgique*, 23 novembre 1983, § 32, série A, n° 70 ; *Siliadin c. France*, n° 73316/01, §§ 115-116, CEDH 2005-VII ; *S.M. c. Croatie* [GC], n° 60561/14, §§ 281-285, 25 juin 2020). Le Comité se réfère aussi à l'interprétation par la Cour de la notion de « servitude », également prohibée par l'article 4§2 de la Convention (*Siliadin*, § 123 ; *C.N. et V. c. France*, § 91, 11 octobre 2012).

En se référant à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Siliadin c. France*, le Comité a par le passé attiré l'attention des États sur les problèmes soulevés par le travail forcé et l'exploitation dans le cadre familial et sur les conditions de travail des employés de maison (Conclusions 2008, Introduction générale, Questions générales du Comité au titre de l'article 1§2 ; Conclusions 2012, Introduction générale, Questions générales du Comité au titre de l'article 1§2). Il considère que les États parties doivent adopter des dispositions juridiques pour lutter contre le travail forcé dans le cadre familial et protéger les travailleurs domestiques, ainsi que prendre des mesures pour les appliquer.

La Cour européenne des droits de l'homme a établi que les obligations positives nées de l'article 4 de la Convention imposent aux États d'adopter des dispositions en matière pénale qui sanctionnent les pratiques visées par l'article 4 (esclavage, servitude et travail forcé ou obligatoire) et de les appliquer concrètement (*Siliadin*, §§ 89 et 112). De plus, les obligations positives au titre de l'article 4 de la Convention doivent s'interpréter à la lumière de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (ratifiée par la quasi-totalité des États membres du Conseil de l'Europe) (*Chowdury et autres c. Grèce*, § 104, 30 mars 2017). L'exploitation par le travail dans ce contexte constitue l'une des formes d'exploitation visées par la définition de la traite des êtres humains, ce qui met en évidence la relation intrinsèque entre le travail forcé ou obligatoire et la traite des êtres humains (voir aussi les paragraphes 85-86 et 89-90 du rapport explicatif de la convention précitée du Conseil de l'Europe, et *Chowdury et autres*, § 93). L'exploitation par le travail est appréhendée comme englobant, au minimum, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage et à la servitude (GRETA – Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains, *Traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail*, Chapitre thématique du 7^e Rapport général sur les activités du GRETA (couvrant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017), p. 11).

Le Comité recourt à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et aux instruments juridiques internationaux susmentionnés pour l'interprétation de l'article 1§2 de la Charte, qui impose aux États parties l'obligation de protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris. Par conséquent, il considère que les États sont tenus de s'acquitter de leur obligation positive de mettre en place un cadre juridique et réglementaire permettant de prévenir le travail forcé et d'autres formes d'exploitation par le travail, de protéger les victimes et de mener des enquêtes sur les allégations relatives à ces pratiques, ainsi que d'ériger celles-ci en infraction et de mener des poursuites effectives contre tout acte tendant à maintenir une personne dans une situation d'exploitation grave par le travail. Dès lors, le Comité examine au titre de l'article 1§2 de la Charte si les États parties se sont acquittés de leurs obligations positives consistant à :

- incriminer les cas de travail forcé et d'autres formes graves d'exploitation par le travail et enquêter efficacement sur ces cas, mener des poursuites et prononcer des sanctions ;
- prévenir le travail forcé et d'autres formes d'exploitation par le travail ;
- protéger les victimes du travail forcé et d'autres formes d'exploitation par le travail et prévoir à leur intention des voies de recours accessibles, notamment pour obtenir une indemnisation.

Au cours du présent cycle de contrôle, le Comité va aussi examiner les mesures prises pour lutter contre le travail forcé et l'exploitation des travailleurs dans deux secteurs particuliers : le travail domestique et « l'économie à la demande » ou « économie des plateformes ».

Le Comité note que les autorités nationales ont répondu à la plupart des questions ciblées se rapportant à cette disposition, concernant l'exploitation de la vulnérabilité, le travail forcé et l'esclavage moderne (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances »).

Incrimination et poursuites effectives

Dans sa conclusion précédente (Conclusions XX-1 (2012)), le Comité a demandé si l'interdiction du travail forcé était prévue par la loi et comment, en pratique, cette interdiction était mise en œuvre.

Le présent rapport indique que le travail forcé est strictement interdit par la Constitution nationale de Saint-Martin (article 4§2). La Constitution interdit également l'esclavage, la servitude et la traite des êtres humains (articles 4§1 et 4§3). En 2016, le travail forcé a été explicitement érigé en infraction pénale en vertu du Code pénal, qui prévoit une sanction maximale de neuf ans d'emprisonnement (deuxième alinéa de l'article 2 :239).

Le Comité note d'autre part que les Pays-Bas ont accepté la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains pour Aruba (en 2015) mais pas pour Saint-Martin.

Le Comité rappelle que les États parties doivent non seulement adopter des dispositions de droit pénal pour lutter contre le travail forcé et d'autres formes graves d'exploitation par le travail, mais encore prendre des mesures pour les appliquer. À l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme (*Chowdury et autres*, § 116), il considère que les autorités doivent agir d'office dès que la question a été portée à leur attention. L'obligation d'enquêter n'est pas subordonnée à une plainte officielle de la victime ou d'un proche ; elle lie les autorités de poursuite et les autorités judiciaires.

Le Comité relève dans le rapport que, pendant la période de référence, le parquet a examiné cinq affaires de travail forcé : quatre concernant des « travailleurs du sexe » et une impliquant des « travailleurs hors industrie du sexe ». Toutes ces affaires ont été portées devant les tribunaux et, dans la plupart d'entre elles, les personnes incriminées ont été déclarées coupables. Le tribunal de première instance entend toutes les affaires relatives à la traite d'êtres humains et au travail forcé.

Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations détaillées sur l'application concrète des dispositions du Code pénal en lien avec le travail forcé et la traite des êtres humains aux fins de travail forcé. Le rapport devrait également contenir des informations (y compris des chiffres et des exemples de jurisprudence et de sanctions prononcées) sur les poursuites engagées et les condamnations prononcées contre les auteurs pendant la prochaine période de référence, afin que le Comité puisse notamment apprécier comment ces dispositions sont interprétées et appliquées.

Prévention

Le Comité considère que les États parties doivent prendre des mesures préventives, comme la recherche et la collecte de données pour mesurer la prévalence du travail forcé et de l'exploitation par le travail, l'organisation de campagnes de sensibilisation, la formation des professionnels, celle des services répressifs, des employeurs et des groupes de population vulnérables, ou encore le renforcement de la mission et des capacités / du mandat de l'Inspection du travail, de façon à ce que ses services aient les moyens de veiller au respect des dispositions pertinentes en matière de droit du travail, pour tous les travailleurs et dans tous les secteurs de l'économie, en vue de prévenir le travail forcé et l'exploitation par le travail. Les États parties devraient aussi encourager l'application de la diligence raisonnable par les secteurs public et privé pour découvrir et prévenir le travail forcé et l'exploitation dans leurs chaînes d'approvisionnement.

Le Comité note que, d'après le rapport, le Bureau national de signalement des cas de traite d'êtres humains a été créé en 2013 afin de prévenir et combattre la traite des êtres humains et sensibiliser aux problèmes de traite et de trafic illicite de travailleurs du sexe. Le Bureau national de signalement est le principal organe exécutif en matière de prévention de la traite des êtres humains et de protection des victimes. Le Bureau a organisé en 2016 la campagne de sensibilisation aux problèmes de la traite et du trafic illicite d'êtres humains, qui comprenait la diffusion d'articles de presse et d'articles sur les réseaux sociaux, des présentations pour des groupes à risque ainsi que des sessions d'informations destinées aux organisations représentant des ressortissants étrangers. Un plan d'action gouvernemental portant sur la période après 2015 prévoyait des mesures comme l'organisation d'activités sur le terrain en faveur de tous les migrants arrivants, y compris les travailleurs domestiques et les femmes étrangères titulaires de visas « d'artistes de spectacle », visant à garantir qu'ils soient informés de leurs droits, de l'existence d'une assistance téléphonique contre la traite et des moyens pour trouver de l'aide.

En outre, le rapport indique que l'Inspection du travail examine les plaintes relatives au travail, dont les affaires de travail forcé. Les inspecteurs du travail sont chargés d'effectuer des contrôles pour s'assurer du respect des normes et des réglementations reconnues sur les conditions de travail et d'emploi (concernant le salaire minimum, les congés, la sécurité, la main d'œuvre étrangère). L'Inspection du travail procède à des contrôles pluridisciplinaires avec d'autres inspecteurs gouvernementaux. Par exemple, des visites bimensuelles conjointes de sites sont réalisées dans des clubs de divertissement pour adultes par des inspecteurs du travail en coopération avec des agents du Bureau national de signalement de la traite des êtres humains. Actuellement, l'Inspection du travail comprend trois inspecteurs, qui ont été nommés « agents de la police spéciale » (*buitengewoon ambtenaar van politie*) et sont habilités à infliger des amendes pour non-respect de la législation. L'Inspection du travail a le pouvoir ou l'obligation de porter directement devant le ministère public les affaires mettant en jeu la vie de personnes ou concernant des personnes en situation précaire.

Le Comité demande que le prochain rapport précise si les inspecteurs du travail effectuent régulièrement des visites de contrôle dans les secteurs à haut risque autres que l'industrie du divertissement pour adultes, comme l'agriculture, le bâtiment, l'hôtellerie et l'industrie manufacturière. Le rapport devrait aussi indiquer, le cas échéant, le nombre de victimes présumées de travail forcé ou d'exploitation par le travail recensées à la suite des inspections effectuées pendant la prochaine période de référence.

Le rapport ne précise pas si le droit interne oblige les entreprises à rendre compte des mesures prises pour enquêter sur le travail forcé et l'exploitation des travailleurs au sein de leurs chaînes d'approvisionnement et s'il exige que toutes les précautions soient prises lors de la passation de marchés publics afin de garantir que des fonds ne servent pas à soutenir involontairement différentes formes d'esclavage moderne. En conséquence, le Comité renouvelle sa demande sur ce point.

Protection des victimes et accès à des voies de recours, y compris à une indemnisation

Le Comité considère que les mesures de protection dans ce contexte devraient inclure l'identification des victimes par des personnes qualifiées et l'aide aux victimes en vue d'assurer leur rétablissement physique, psychologique et social et leur réadaptation.

Le Comité note, d'après le rapport, que le plan d'action gouvernemental portant sur la période après 2015 comprenait certaines mesures pertinentes pour la protection des victimes : identifier et aider les victimes potentielles de la traite par l'application de mesures formelles et proactives permettant d'indiquer aux fonctionnaires la voie à suivre pour identifier et aider les victimes parmi les populations vulnérables ; discuter avec les autorités néerlandaises d'actions d'identification proactive des victimes. À cet égard, le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations détaillées et actualisées sur la mise en œuvre des mesures du plan d'action. Il demande qu'il contienne également des informations sur le nombre de victimes de travail forcé ou d'exploitation par le travail identifiées, en précisant combien, parmi elles, bénéficient de mesures de protection et d'assistance pendant la prochaine période de référence. Le Comité souhaite recevoir des informations générales sur le type d'assistance apportée par les autorités (protection contre les représailles, hébergement sûr, soins de santé, aide matérielle, aide économique et sociale, aide juridique, traduction et interprétation, aide au retour volontaire, délivrance de titres de séjour aux migrants), et sur sa durée.

Le Comité demande par ailleurs que le prochain rapport confirme que le cadre juridique en vigueur offre aux victimes de travail forcé et d'exploitation par le travail, y compris aux migrants en situation irrégulière, un accès à des voies de recours effectives (devant les juridictions pénales ou civiles, les juridictions du travail ou d'autres mécanismes) leur permettant d'obtenir une indemnisation pour tous les préjudices subis, dont les pertes de salaires et le non-versement des cotisations sociales. Il demande également des données statistiques sur le nombre de victimes indemnisées, ainsi que des exemples de sommes accordées. À cet égard, le Comité relève, d'après une autre source, que la législation en vigueur autorise les victimes de traite à demander une indemnisation dans le cadre d'affaires pénales ou à intenter une action civile contre les trafiquants. Cependant, il semble que les victimes identifiées soient renvoyées dans leur pays d'origine et ne restent pas suffisamment longtemps à Saint-Martin pour que les procureurs puissent demander une indemnisation en leur faveur ou pour qu'elles puissent intenter une action civile (voir Département d'État des États-Unis, Rapport de 2019 sur la traite des personnes : Saint-Martin).

Travail domestique

Le Comité rappelle que le travail domestique peut déboucher sur des formes de travail forcé ou d'exploitation. Ce type de travail est souvent associé à des conditions de vie et de travail abusives, dégradantes et inhumaines pour les travailleurs domestiques concernés (voir Conclusions 2012, Introduction générale, Questions générales, et arrêt de la Cour dans l'affaire *Siliadin c. France*). Les États Parties doivent adopter des dispositions juridiques pour lutter contre le travail forcé dans le contexte domestique et protéger les travailleurs domestiques, ainsi que prendre des mesures pour les appliquer (Conclusions 2008, Introduction générale, Question générale au titre de l'article 1§2).

Le présent rapport indique que l'une des mesures du plan d'action gouvernemental concernait les migrants, notamment les travailleurs domestiques, et visait à garantir que ces personnes

soient informées de leur droits, de l'existence d'une assistance téléphonique contre la traite et des moyens pour trouver de l'aide.

Tout en prenant note de ces informations, le Comité demande que le prochain rapport précise si les inspecteurs du travail sont autorisés à contrôler les domiciles des particuliers en vue de détecter des cas d'exploitation par le travail de travailleurs domestiques.

Travailleurs de l'« économie à la demande » ou de l'« économie des plateformes »

Le Comité note que le rapport ne répond pas à sa demande d'informations sur les mesures prises pour protéger les travailleurs de l'« économie à la demande » ou de l'« économie des plateformes » contre l'exploitation.

Le Comité renouvelle sa requête et demande que le prochain rapport indique si les travailleurs de l'« économie des plateformes » ou de l'« économie à la demande » sont généralement considérés comme des salariés ou des travailleurs indépendants. Il demande également si les services d'inspection compétents ont vocation à prévenir l'exploitation et à empêcher que des conditions de travail inéquitables ne soient imposées aux travailleurs de ce secteur particulier (et, dans l'affirmative, combien d'inspections ont été effectuées). Enfin, il demande si les travailleurs de ce secteur ont accès à des voies de recours, notamment pour contester leur statut et/ou des pratiques inéquitables.

Entre-temps, dans l'attente des informations demandées au sujet de l'ensemble des points susmentionnés (incrimination, prévention, protection, travail domestique, économie à la demande), le Comité réserve sa position sur la question du travail forcé et de l'exploitation par le travail.

Conclusion

Dans l'attente des informations demandées, le Comité ajourne sa conclusion.

Article 1 - Droit au travail

Paragraphe 3 - Services gratuits de placement

Le Comité note qu'aucune question ciblée n'a été posée au titre de cette disposition. La conclusion précédente ayant conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2020.

Article 1 - Droit au travail

Paragraphe 4 - Orientation, formation et réadaptation professionnelles

Le Comité note qu'aucune question ciblée n'a été posée au titre de cette disposition. La conclusion précédente ayant conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2020.

Article 1 du Protocole additionnel de 1988 - Droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de la Pays-Bas au titre de Saint Martin.

Le Comité note que le présent rapport répond aux questions ciblées portant sur cette disposition, qui concernent spécifiquement l'égalité salariale (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité demandait un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances »). Le Comité mettra donc principalement l'accent sur cet aspect. Il examinera aussi les réponses données à tous les constats de non-conformité ou décisions d'ajournement formulés dans sa conclusion précédente.

Obligations de garantir le droit à une rémunération égale pour un travail égal ou de valeur égale

Cadre juridique

Le rapport indique que l'article 16 de la Constitution de Saint-Martin couvre les questions de l'égalité et de la non-discrimination. Enfin, le nouveau Titre 10 du Livre 7 du Code civil remplace le Livre 7A du Code civil. Cette nouvelle législation prévoit également l'interdiction de discrimination ; son article 646, paragraphe 4, énonce qu'« aucune *distinction ne doit être faite entre les hommes et les femmes en ce qui concerne la conclusion d'un contrat de travail, la formation professionnelle, les conditions d'emploi, les promotions et la rupture d'un contrat de travail* ». Elle traite également de la discrimination directe et indirecte.

Le Comité a précédemment demandé si la législation abordait explicitement l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale (Conclusions 2012). Il renouvelle sa question et ajourne sa conclusion sur ce point entretemps.

Recours effectifs

Le Comité rappelle que le droit interne doit prévoir des voies de recours adéquates et effectives en cas d'allégation de discrimination salariale. Tout(e) salarié(e) qui s'estime victime d'une discrimination doit pouvoir saisir une juridiction. L'accès effectif aux tribunaux doit être garanti aux victimes de discrimination salariale. Par conséquent, les procédures doivent avoir des coûts et des délais raisonnables. En outre, tout plafonnement qui aurait pour effet que les indemnités octroyées ne soient pas proportionnées au préjudice subi et ne soient pas suffisamment dissuasives serait contraire à la Charte. La charge de la preuve doit être renversée, c'est à dire que lorsqu'une personne estime avoir été victime d'une discrimination fondée sur le sexe et qu'elle établit des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de non-discrimination (Conclusions XIII-5, Observation interprétative de l'article 1 du Protocole additionnel de 1988).

La nouvelle section du Code civil fait également référence à l'aménagement de la charge de la preuve pour les victimes de discrimination. Le Comité estime qu'il s'agit d'une évolution importante, bien qu'elle ait eu lieu en dehors de la période de référence, et demande que le prochain rapport fournisse des informations sur l'application de la charge de la preuve dans la pratique.

Aucune information n'est communiquée sur les sanctions et les voies de recours, en particulier sur l'existence éventuelle d'un plafond pour l'indemnisation pouvant être versée aux victimes de discrimination, ou sur les affaires de discrimination fondée sur le sexe (notamment les actions engagées au titre de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale) portées

devant les tribunaux ou d'autres instances. Le Comité réitère ses questions sur ce point et demande que le prochain rapport contienne ces informations.

Transparence salariale et comparaison des emplois

Le Comité rappelle que la transparence salariale joue un rôle déterminant dans l'application effective du principe d'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. La transparence contribue à identifier les préjugés et la discrimination fondés sur le sexe et facilite la prise de mesures correctives tant par les travailleurs que par les employeurs et leurs organisations, ainsi que par les autorités compétentes. Les États doivent prendre des mesures conformes à leurs situation nationale et leurs traditions afin d'assurer le respect de la transparence salariale dans la pratique, incluant les mesures telles que celles soulignées dans la recommandation de la Commission européenne du 7 mars 2014 relative au renforcement du principe de l'égalité de rémunération entre les femmes et des hommes par la transparence, notamment l'obligation qui incombe aux employeurs de faire régulièrement rapport sur les salaires et de produire des données ventilées par genre. Le Comité considère ces mesures comme des indicateurs de conformité à la Charte à cet égard.

Le rapport ne fournit pas d'informations sur la transparence ni sur la possibilité pour les travailleurs de recevoir des informations sur les niveaux de rémunération d'autres travailleurs ou de faire des comparaisons entre les entreprises. En outre, le rapport indique qu'il n'existe pas de systèmes de classification des postes ni de promotion à Saint-Martin.

Le Comité renouvelle ses questions sur ce point et demande que le prochain rapport fournisse les informations correspondantes.

Contrôle de l'application

Aucune information ne figure dans le rapport à ce sujet.

Le Comité demande que le prochain rapport donne davantage d'informations sur la façon dont l'égalité de rémunération est garantie, et notamment sur les inspections menées à cet égard par les services de l'Inspection du travail. Dans l'attente des informations demandées, il ajourne sa conclusion.

Obligations de promouvoir le droit à l'égalité salariale

Le Comité rappelle que, pour garantir et promouvoir l'égalité salariale, il est essentiel de collecter des statistiques de qualité sur les salaires, ventilées par sexe, ainsi que des statistiques sur le nombre et le type de cas de discrimination salariale. Le recueil de ces données permet d'accroître globalement la transparence salariale et, en fin de compte, de mettre au jour les cas d'inégalité salariale et, partant, l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes. Cet écart est l'un des indicateurs les plus largement acceptés des différences salariales qui persistent entre les hommes et les femmes exerçant des fonctions équivalentes ou de même valeur. Outre l'écart de rémunération global (non ajusté et ajusté), le Comité prendra également en considération, le cas échéant, des données plus spécifiques sur l'écart de rémunération entre les sexes par secteur, par profession, par âge, par niveau d'éducation, etc. Le Comité considère en outre que les États ont l'obligation d'analyser les causes de l'écart de rémunération entre hommes et femmes en vue de concevoir des politiques efficaces visant à le réduire (voir à cet égard les réclamations n^{os} 124 à 138, UWE, *op. cit.*).

Malgré la demande du Comité dans sa conclusion précédente (Conclusions XX-I (2012)), le rapport ne fournit pas d'informations sur les mesures positives visant à favoriser l'égalité de chances entre les femmes et les hommes qui ont été adoptées depuis la réforme constitutionnelle d'octobre 2010, ni sur la situation des femmes sur le marché du travail, dans le domaine de l'emploi et de la formation. En ce qui concerne l'écart salarial entre les femmes et les hommes, le rapport indique que la dernière enquête sur la population active fait état d'un revenu mensuel moyen de 2 000 NAF pour les femmes et 2 500 NAF pour les hommes.

En 2018, le salaire moyen non corrigé des femmes était donc inférieur de 25 % à celui des hommes, ce qui représente un écart très important.

Le Comité estime que Saint-Martin n'a pas enregistré de progrès mesurables sur ce point. Par conséquent, il juge que la situation n'est pas conforme à la Charte de 1961.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation des Pays-Bas relative au titre de Saint Martin n'est pas conforme à l'article 1 du Protocole additionnel de 1988 à la Charte de 1961, au motif que les progrès mesurables ne sont pas suffisants au regard de l'obligation de promouvoir le droit à l'égalité de rémunération.

