

Le suivi des droits sociaux au Conseil de l'Europe : Les voies à suivre

**Rapport du Groupe d'experts de haut-niveau sur les droits sociaux (SGAs) préparé à la
demande de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe**

Strasbourg, 19 mars 2021

Le Groupe d'experts de haut niveau sur les droits sociaux a été nommé par la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe le 2 février 2021. Sa mission était de proposer des actions concrètes pour renforcer l'impact du Conseil de l'Europe dans la protection et la promotion des droits sociaux en Europe. Il était composé des personnalités suivantes :

- *Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, de nationalité française, Inspectrice générale des Affaires sociales, Conseillère d'État en service extraordinaire ;*
- *M. Olivier De Schutter, de nationalité belge, Professeur de droit international à l'Université catholique de Louvain, Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme ;*
- *M. Joseph Faber, de nationalité luxembourgeoise, Président du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne ;*
- *M. Morten Kjærum, de nationalité danoise, Directeur de l'Institut Raoul Wallenberg, ancien Directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne ;*
- *M. Michele Nicoletti, de nationalité italienne, Professeur d'université, ancien Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ancien Rapporteur général du Processus de Turin sur les droits sociaux ;*
- *M. Giuseppe Palmisano, de nationalité italienne, Rapporteur général du Comité européen des droits sociaux*
- *Mme Monika Schlachter-Voll, de nationalité allemande, Professeur spécialisée en droit du travail à l'Université de Trèves, ancienne Vice-présidente du Comité européen des droits sociaux ;*
- *M. Yuri Voronin, de nationalité russe, Commissaire de la Fédération de Russie chargé des finances et ancien Vice-ministre chargé de la santé et du développement social.*

M. Olivier De Schutter a agi en tant que Rapporteur général et a présidé les travaux du Groupe d'experts de haut niveau. Le rapport a été adopté par consensus. M. Voronin, cependant, s'est dissocié lui-même des conclusions.

L'Ambassadeur Ivan Orlić, en sa qualité de Président du Groupe de rapporteurs du Comité des Ministres sur les questions sociales et de santé (GR-SOC), a suivi les travaux du groupe en tant qu'observateur.

RESUME EXECUTIF

Le Groupe d'experts de haut niveau sur les droits sociaux (SGAs) a été nommé par la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe dans le but de faire des propositions pour améliorer la contribution du Conseil de l'Europe à la promotion et à la protection des droits sociaux en Europe. Leurs principales conclusions sont les suivantes:

A. La Charte sociale européenne est un instrument unique visant à garantir la convergence sociale en Europe. Cependant, soixante ans après l'adoption de la Charte, et trente ans après l'adoption du Protocole de Turin de 1991 réformant son mécanisme de suivi, il n'a pas encore réalisé son plein potentiel. Les engagements des États membres du Conseil de l'Europe au titre de la Charte sociale européenne restent très inégaux, et il existe un fossé entre les idéaux exprimés dans la Charte et les obstacles auxquels se heurte sa mise en œuvre. Afin de surmonter ces obstacles, un soutien politique est crucial : la pertinence de la Charte dans le futur et sa capacité à faire en sorte que le progrès social profite à tous les groupes de la société dépendra de l'engagement des États à contribuer à cet effort.

Les mécanismes de suivi de la Charte sociale européenne

B. La soumission par les États parties à la Charte de rapports périodiques est le principal outil de contrôle du respect de la Charte. Cependant, les réformes apportées à la procédure de rapport en 2007 (avec un cycle de suivi de la Charte tous les quatre ans, réparti en quatre groupes de droits) et en 2014 (avec l'introduction de rapports simplifiés pour les États Parties qui ont accepté la procédure de réclamations collectives) sont parfois perçues comme ayant conduit à un système de rapport inutilement lourd et compliqué. Les SGAs estiment que le système de suivi de la Charte pourrait devenir plus ciblé afin de mieux contribuer à la protection effective des droits sociaux et garantir une utilisation plus efficace des ressources disponibles. Ils recommandent trois changements :

- (i) la généralisation de la **procédure de rapports simplifiés** basée sur la préparation par le Comité européen des droits sociaux d'une liste de questions, en nombre limité, axées sur les défis les plus importants auxquels l'État concerné est confronté en vertu des dispositions acceptées de la Charte ;
- (ii) un calendrier de présentation des rapports selon lequel les États parties présenteraient des **rapports thématiques** tous les quatre ans, couvrant l'ensemble des dispositions de la Charte qu'ils ont acceptées ;
- (iii) la présentation par les États parties, également tous les quatre ans, entre deux rapports thématiques, d'un **rapport spécial intermédiaire** sur les questions émergentes, basé sur un bref questionnaire permettant un examen approfondi de ces questions.

C. Les SGA recommandent également que chaque État soit invité à désigner un **point focal au sein de l'administration nationale** spécifiquement chargée de fournir au Comité, à brève échéance si nécessaire, des informations nécessaires pour permettre au Comité d'adopter ses conclusions de conformité ou de non-

conformité. Ils proposent que des **déclarations interprétatives** adoptées par le Comité européen des droits sociaux pour fournir aux États des indications quant à la portée de leurs obligations au titre de la Charte soient élaborées à l'avenir élaborés à travers un processus transparent permettant la présentation par les États de leur point de vue. Pour améliorer le **suivi des conclusions** adoptées par le Comité européen des droits sociaux, les SGAs proposent que le Comité des Ministres aborde plus systématiquement les recommandations individuelles faites aux États parties qui n'ont pas agi en conformité avec la Charte. Les ministres en charge de l'emploi et / ou des affaires sociales pourraient également être convoqués tous les deux ans pour examiner les résultats du suivi de la Charte, et le Comité directeur sur la cohésion sociale pourrait être rétabli.

- D. La procédure de réclamations collectives introduite en 1998 a considérablement amélioré l'efficacité de la Charte sociale européenne en tant qu'instrument des droits de l'homme**, en particulier dans la mesure où cette procédure offre une opportunité aux organisations syndicales et patronales ainsi qu'aux organisations internationales non gouvernementales de contribuer au suivi de la mise en œuvre de la Charte. Les SGAs notent l'importance du **caractère contradictoire de la procédure** pour garantir la qualité des décisions adoptées par le Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives. Ils notent également que le **suivi des décisions adoptées par le Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives** pourrait être encore renforcé si, conformément à l'article 9§1 du Protocole additionnel sur les réclamations collectives, le Comité des Ministres prenait la responsabilité d'assurer le suivi des décisions de non-conformité adoptées sur la base des réclamations collectives sur une base systématique, sur la base de la présentation par les États parties de **plans d'action** décrivant les mesures qu'ils entendent adopter afin de garantir leur conformité avec la Charte.
- E.** Les circonstances propres à chaque État devraient être soigneusement examinées par le Comité européen des droits sociaux lors de l'examen des réclamations collectives. En plus de **renforcer le caractère contradictoire de la procédure**, le moyen le plus efficace d'atteindre cet objectif est **d'augmenter le nombre de jours de réunion du Comité ainsi que les ressources du Secrétariat qui l'assiste**. Demander plus systématiquement des **institutions nationales des droits de l'homme qu'elles apportent des observations** pour venir informer le Comité serait également utile.

Les engagements de fond au titre de la Charte sociale européenne

- F.** Les États parties à la Charte peuvent, dans certaines limites, **n'accepter qu'un nombre limité d'engagements au titre de cet instrument. Bien que ce système à la carte soit temporairement utile en ce qu'il est volontairement flexible, les États parties devraient être encouragés à augmenter progressivement l'étendue de leurs engagements**. Cela peut être réalisé en renforçant l'examen par le Comité européen des droits sociaux des rapports soumis par les États parties sur dispositions non-acceptées, et **en y associant plus étroitement le Comité des Ministres**. Afin de réduire la mise en œuvre inégale de la Charte entre les États, une autre option, bien qu'elle nécessiterait de modifier la Charte, consisterait à **augmenter le nombre des « dispositions**

fondamentales » de la Charte et d'augmenter le nombre minimum de ces dispositions devant être acceptées par les États parties.

G. Alors que l'annexe à la Charte limite son champ d'application personnel, le Comité européen des droits sociaux a estimé que les ressortissants de pays tiers, y compris les migrants étrangers en situation irrégulière, devraient être autorisés à invoquer les droits de la Charte dans des circonstances exceptionnelles. Il évalue donc au cas par cas si les différences de traitement fondées sur la nationalité ou le statut de résident et qui empêchent certaines catégories de personnes d'être protégées par la Charte sont acceptables ou non. Cette approche pragmatique est conforme à l'évolution du droit international des droits de l'homme. Cela permet de prendre en compte divers facteurs tels que la durée de séjour dans l'État hôte ou la nature du droit ou du bénéfice en jeu. **Si la Charte devait être modifiée à l'avenir, les SGAs seraient favorables à un alignement de la définition du champ d'application *ratione personae* de la Charte avec sa nature en tant qu'instrument des droits de l'homme, conformément à l'état actuel du droit international des droits de l'homme.**

La mise en œuvre de la Charte au niveau national

H. **La mise en œuvre de la Charte au niveau national est essentielle à son efficacité.** Afin de poursuivre les efforts de diffusion de la Charte, les SGAs recommandent d'envisager la possibilité de compléter le système de la Charte sociale européenne par une **procédure d'avis consultatif** permettant aux juridictions nationales d'obtenir des interprétations des dispositions de la Charte par le Comité européen des droits sociaux. **Les évaluations de la compatibilité de la Charte** avant l'adoption de la législation ou des politiques pourraient être rendu plus systématique. De manière plus urgente, chaque État partie pourrait être encouragé à mettre en place un **mécanisme national de suivi des conclusions et décisions du Comité européen des droits sociaux.**

La relation avec l'Union européenne

I. Les synergies entre la Charte sociale européenne et le droit de l'Union européenne devraient être encore renforcées. La Charte pourrait jouer un plus grand rôle dans les analyses d'impact accompagnant les propositions législatives de la Commission européenne. Les États membres de l'UE pourraient également être encouragés à aligner l'éventail de leurs engagements dans le cadre de la Charte sociale européenne, afin d'améliorer l'application uniforme du droit de l'UE. Le processus d'adhésion de l'UE à la Charte sociale européenne pourrait être initié.

Une conférence des parties

J. Alors que des ressources supplémentaires seront nécessaires pour appuyer la mise en œuvre d'un certain nombre de recommandations exposées dans le rapport, les changements proposés peuvent être réalisés plus ou moins rapidement, selon leur nature. Certains des changements proposés concernent les **méthodes de travail** des organes de contrôle de la Charte ou d'autres organes du Conseil de l'Europe, ou celles des administrations nationales des

États parties. D'autres changements nécessiteront une **décision du Comité des Ministres**, voire un **amendement de la Charte**, notamment pour augmenter le nombre de « dispositions fondamentales » de la Charte, le nombre minimum de dispositions que les États parties devraient accepter dans le système *à la carte*, pour aligner l'annexe de la Charte sur le champ d'application personnel avec les exigences du droit international des droits de l'homme, pour permettre aux juridictions internes de demander un avis consultatif au Comité européen des droits sociaux lorsqu'elles font face à des questions d'interprétation de la Charte; ou pour permettre l'adhésion de l'Union européenne à la Charte. **Les SGAs proposent donc qu'une conférence *ad hoc* des Parties puisse être convoquée pour donner une nouvelle impulsion au processus de réforme. Outre les amendements mentionnés ci-dessus, la Conférence pourrait lancer des négociations sur un nouveau Protocole additionnel venant ajouter des droits à la liste existante des droits de la Charte, afin de l'adapter aux exigences du XXIème siècle.**

Contexte

1. Le Conseil de l'Europe a été créé en 1949 pour réaliser « *une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social* », notamment par « *la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »¹.

L'ambition initiale de la Charte sociale européenne était de tenir cet engagement dans le domaine des droits économiques et sociaux. Lorsque, il y a soixante ans, la Charte a été adoptée, les Etats membres ont proclamé leur intention de « *faire en commun tous efforts en vue d'améliorer le niveau de vie et de promouvoir le bien-être de toutes les catégories de leurs populations, tant rurales qu'urbaines, au moyen d'institutions et de réalisations appropriées* »², afin de contribuer aux objectifs du Conseil de l'Europe tels qu'énoncés dans son Statut. Ainsi, comme l'a noté le Comité européen des droits sociaux (CEDS), la Charte sociale européenne « *a été élaborée comme un instrument de droits de l'homme destiné à compléter la Convention européenne des Droits de l'Homme*³ ». Son interprétation, ainsi que les futures réformes qui devraient renforcer l'efficacité de la Charte et des mécanismes de contrôle, devraient être guidées par sa nature en tant qu'instrument des droits de l'homme. Les droits individuels garantis dans la Charte devraient également être lus en prenant en considération les contextes nationaux et les spécificités des sociétés dans lesquelles ils vivent.

2. Pourtant, l'engagement des Etats membres du Conseil de l'Europe vis-à-vis de la Charte sociale européenne reste très inégal. La Charte sociale européenne de 1961⁴ ou la Charte sociale européenne révisée de 1996 ont été ratifiées par la quasi-totalité des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe (à l'exception de quatre Etats membres)⁵. La Charte sociale européenne révisée a été ouverte à la signature le 3 mai 1996⁶. Elle est entrée en vigueur le 1er juillet 1999 et a été ratifiée par 34 Etats membres. Bien que la Charte sociale européenne révisée visait à remplacer à terme la Charte de 1961⁷, neuf Etats parties n'ont toujours pas ratifié la Charte révisée⁸. Le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives est entré en vigueur le 1er juillet 1998⁹. À ce jour, il a été ratifié par 15 Etats membres. La dernière ratification

¹ Statut du Conseil de l'Europe (STE n°001), article 1, a. et b.

² Préambule de la Charte sociale européenne, paragraphe 5.

³ CEDS, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. France, Réclamation collective n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, § 27.

⁴ STE n°035.

⁵ Les Etats membres du Conseil de l'Europe qui n'ont ratifiés ni la Charte sociale européenne ni la Charte sociale européenne révisée sont le Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin et la Suisse.

⁶ STE n°163.

⁷ Rapport explicatif de la Charte sociale européenne révisée, paragraphe 8.

⁸ L'Allemagne et l'Espagne, qui ont signé respectivement la Charte révisée en 2007 et 2000, ont pris des mesures pour accélérer le processus de ratification.

⁹ STE n°158.

remonte à 2012¹⁰ et un seul Etat, la Finlande, a fait une déclaration conformément à l'article 2 du Protocole additionnel selon laquelle il reconnaît également le droit de toute organisation non-gouvernementale nationale représentative relevant de sa juridiction et ayant une compétence particulière d'introduire des réclamations contre lui. De surcroît, les niveaux d'engagements varient considérablement, même entre les Etats parties à la Charte sociale européenne, car ils ont la faculté de choisir, en vertu de certains paramètres, les dispositions de la Partie II de la Charte qu'ils sont prêts à accepter en tant qu'obligations juridiques contraignantes.

3. La Charte, en tant que mécanisme de convergence sociale ascendante en Europe, n'a pas encore réalisé tout son potentiel. Les disparités dans le niveau des engagements, vis-à-vis de la Charte elle-même mais également dans l'acceptation ou la confiance accordée à cet instrument en tant qu'outil de gouvernance destiné à inspirer des changements positifs, révèle l'écart entre les idéaux exprimés dans la Charte sociale européenne et les obstacles auxquels elle fait face dans sa mise en œuvre. Cela reflète en partie un problème d'action collective. Dans une Europe de plus en plus interdépendante, il est dans l'intérêt de tous les Etats qu'un seuil minimum de droits sociaux soit protégé et que les choix de l'Etat et le dialogue social sur l'amélioration des conditions de travail et les progrès de la protection sociale ne soient pas excessivement contraints par des considérations liées au facteur coût-compétitivité. Au niveau universel, c'est cette idée -- créer des « règles du jeu équitables » -- qui a été exprimée dans la Déclaration de Philadelphie de 1944 concernant les objectifs de l'Organisation internationale du Travail, qui a rappelé que « *la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous* ».

Pourtant, s'il est dans leur intérêt commun à long terme de faciliter le progrès économique et social sur le continent en se conformant aux droits économiques et sociaux, chaque État peut considérer individuellement qu'il est dans son intérêt à court terme de ne pas accepter des engagements de grandes envergures qui peuvent avoir des implications budgétaires et nuire à la compétitivité-coût des entreprises sous sa juridiction. La perception erronée mais répandue que la dépense sociale – dans le secteur de la santé, dans l'éducation, dans la protection et l'éducation de la petite enfance, la formation continue ou le droit à un logement adéquat et accessible – représente un coût plutôt qu'un investissement essentiel pour le développement durable, la croissance à long terme et la compétitivité, contribue davantage à cet écart.

4. 60 ans après l'adoption initiale de la Charte sociale européenne, 30 ans après l'adoption du Protocole de Turin de 1991 réformant le mécanisme de surveillance¹¹ et 25 ans après l'adoption de la Charte sociale européenne révisée, il est temps de tirer les leçons de ce qui a été accompli et d'insuffler un nouvel élan. En se fondant sur les résultats du Processus de Turin lancé par la Conférence de haut

¹⁰ L'Espagne a signé le Protocole additionnel le 4 février 2021 et prend des mesures en vue de la ratification.

¹¹ STE n° 142.

niveau sur les droits sociaux des 17 et 18 octobre 2014 et sur les propositions examinées par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)¹², le Groupe d'experts de haut niveau sur les droits sociaux (SGA) présente un certain nombre de propositions qui pourraient encourager les États à surmonter ces obstacles.

5. La plupart de ces propositions peuvent être mises en œuvre par un changement dans les méthodes de travail des organes impliqués dans le suivi de la Charte. Certaines exigent une décision du Comité des ministres, l'organe chargé, en vertu des articles 21 et 22 de la Charte, de définir la forme des rapports de définir la forme des rapports à soumettre par les États. Seul un nombre limité de propositions nécessiterait la négociation d'un nouveau protocole additionnel. Quels que soient les moyens relatifs à la mise en œuvre de ces propositions, pour que la Charte offre tout son potentiel au bénéfice des 47 États membres et les 830 millions de citoyens, le soutien politique est crucial : la pertinence de la Charte dans le futur, et sa capacité à faire en sorte que le progrès social profite à tous les groupes qui composent la société, dépendront de l'engagement des États à contribuer à cette entreprise.
6. Les propositions énumérées ci-dessous sont guidées par l'urgence. La crise financière et économique de 2008-2009, qui a engendré la crise de la dette souveraine sur le continent européen, avait déjà permis de mettre en avant le rôle essentiel des droits sociaux dans la reprise économique, notamment grâce aux effets anticycliques de ces droits. La grande récession économique qui résulte de la pandémie de Covid-19 a à nouveau mis en lumière la nécessité de renforcer davantage la résilience sociale des sociétés européennes, en augmentant les investissements dans des domaines tels que la santé et l'éducation qui sont essentiels au bien-être des populations européennes, et en améliorant la protection des travailleurs et des familles afin de leur permettre de mieux résister aux chocs économiques. Les changements dans le monde du travail, y compris l'augmentation des formes d'emploi précaires et atypiques en lien avec un modèle économique qui les favorise, impliquent de repenser le rôle de la Charte qu'elle continue à être pertinente. La Charte sociale européenne est l'instrument que les États membres du Conseil de l'Europe ont adopté pour les aider à réaliser des progrès communs dans cet environnement en mutation rapide, tout en tenant compte des différences entre les États membres du Conseil de l'Europe et des spécificités des contextes nationaux.

Les SGA estiment que ces propositions peuvent renforcer la confiance dans les mécanismes de protection, renforcer le système de la Charte et améliorer son efficacité, et encouragent les États à augmenter leurs engagements dans ce cadre. L'objectif final est de renforcer la protection de l'ensemble des droits garantis par la Charte, reconnaissant que tous ces droits sont interconnectés et intrinsèquement liés, et que la Charte peut améliorer la gouvernance démocratique

¹² Améliorer la protection des droits sociaux en Europe, vol. II: Rapport identifiant de bonnes pratiques et formulant des propositions visant à améliorer la mise en œuvre des droits sociaux en Europe (adopté par le CDDH lors de sa 91^{ème} réunion (18-21 juin 2019) (« rapport du CDDH de 2019 »).

au niveau national, notamment en augmentant les possibilités pour les partenaires sociaux et pour la société civile de participer à la conception et à l'évaluation des politiques qui contribuent à la réalisation des droits sociaux.

7. Avec ces objectifs à l'esprit, le rapport est divisé en cinq chapitres. Le chapitre I du rapport traite des mécanismes de suivi de la Charte sociale européenne (I), le mécanisme de rapport (1), le mécanisme de réclamations collectives (2) et la composition du Comité européen des droits sociaux (3). Le chapitre II considère les engagements de fond des États parties à la Charte, en examinant comment faire en sorte que le système à *la carte* de la Charte n'empêche pas la convergence sociale vers le haut en Europe l'Europe (1), et adressant la question de la portée personnelle de la Charte (2). Le chapitre III rassemble des propositions qui pourraient améliorer la mise en œuvre de la Charte au niveau national. Le chapitre IV présente le point de vue des SGAs concernant la relation future de la Charte sociale européenne avec l'Union européenne. Le rapport se termine par quelques considérations finales.

I. Le mécanisme de contrôle de la Charte sociale européenne

1. Le mécanisme de rapport

8. La soumission par les États parties à la Charte de rapports périodiques est le principal outil de suivi du respect de la Charte, permettant au Comité européen des droits sociaux d'évaluer si les États respectent leurs obligations en matière de droits sociaux en vertu de la Charte. Cet exercice ne devrait pas être considéré comme un exercice bureaucratique. Il devrait plutôt être considéré comme une occasion d'entrer dans un dialogue avec les partenaires sociaux et la société civile pour évaluer la situation du pays au regard des dispositions de la Charte sociale européenne. Cette procédure est un appel à une plus grande coordination interministérielle pour mettre en œuvre les droits de la Charte, faire émerger des synergies et mettre fin aux incohérences – par exemple, entre les politiques macroéconomiques et fiscales et les objectifs en matière de santé, de protection sociale ou d'éducation, ou entre la création d'un environnement favorable aux entreprises destiné à attirer les investissements et un dialogue social renforcé venant garantir une distribution plus égale du progrès économique général. Le mécanisme de rapport est également un préalable pour qu'un échange fructueux puisse avoir lieu avec le Comité européen des droits sociaux, qui peut contribuer à assurer une convergence sociale ascendante à travers l'Europe, en veillant à remédier aux lacunes existantes et en promouvant les bonnes pratiques mises en avant par les États dans leurs rapports respectifs. Pour leur part, les conclusions adoptées par le Comité peuvent alimenter le débat démocratique au niveau national, permettant aux parlements nationaux et à d'autres acteurs, y compris les partenaires sociaux et la société civile, de s'approprier pleinement les aspirations de la Charte.

Il existe donc un potentiel considérable dans le mécanisme de rapport, qui appelle à l'auto-évaluation par les gouvernements, l'amélioration de la cohérence des politiques, l'apprentissage collectif entre les pays et l'autonomisation des acteurs nationaux. Toutefois, l'organisation actuelle des rapports ne parvient pas à exploiter pleinement ce potentiel.

9. Depuis octobre 2014, les Etats parties ont la possibilité de choisir entre deux options aux fins de l'établissement de rapports sur la mise en œuvre de la Charte. Les Etats parties qui n'ont pas accepté la procédure de réclamations collectives soumettent chaque année un rapport indiquant comment ils mettent en œuvre la Charte en droit et en pratique. Chaque rapport se concentre sur un sous-ensemble des dispositions acceptées de la Charte, sur la base de la division de ces dispositions en quatre groupes de droits¹³. Les Etats parties ayant accepté la procédure de réclamations collectives doivent fournir un rapport national tous les deux ans uniquement, couvrant également un groupe de droits. Ces rapports alternent avec la présentation par ces Etats, également tous les deux ans, d'un rapport simplifié expliquant les suites à donner aux décisions du Comité sur les réclamations collectives¹⁴.

Les SGAs notent que les réformes apportées à la procédure de rapport en 2007 (avec un cycle de suivi de la Charte tous les quatre ans, réparti en quatre groupes de droits) et en 2014 (avec l'introduction de rapports de suivi et de rapports simplifiés pour les Etats parties ayant accepté le Protocole additionnel sur les réclamations collectives) sont considérés comme ayant conduit à un système de rapport inutilement lourd et compliqué. Les SGA sont d'accord. Ils estiment également que la complémentarité entre le système de rapport et le système de réclamations collectives pourrait être davantage soulignée et que le système de contrôle de la Charte pourrait être plus ciblé afin d'assurer une utilisation plus efficiente des ressources disponibles.

10. Afin d'alléger les rapports en, en même temps, d'améliorer la pertinence des procédures et leur capacité à s'adapter aux nouvelles tendances, les SGAs recommandent d'établir une distinction entre les rapports dits « réguliers » et les rapports spéciaux intermédiaires ; de généraliser un cycle de rapport tous les quatre ans; et se diriger vers une procédure de rapport simplifiée. Ils proposent ce qui suit :

Une procédure de rapport simplifiée pour les rapports « réguliers »

11. Les SGAs soutiennent l'introduction d'une procédure de rapport simplifiée pour les rapports thématiques ordinaires présentés par les États.

¹³ Cette méthode de fonctionnement a été initiée en 2007, suite à une décision du Comité des Ministres.

¹⁴ Auparavant, les Etats des deux groupes soumettaient également des rapports supplémentaires sur les conclusions de non-conformité pour manque répété d'informations un an après l'adoption de ces conclusions par le CEDS. Cette pratique n'a actuellement plus cours.

Celle-ci serait basée sur la préparation par le Comité européen des droits sociaux d'une liste de questions, en nombre limité, axées sur les défis les plus importants auxquels l'État concerné est confronté en vertu des dispositions acceptées de la Charte. Les questionnaires élaborés par le Comité européen des droits sociaux pourraient être envoyés aux États six mois avant l'examen de sa réponse, cette réponse constituant le rapport de l'État au titre des dispositions de l'article 21 de la Charte. Les rapports thématiques fourniraient donc au Comité européen des droits sociaux, sans examen systématique, paragraphe par paragraphe, une représentation de la mise en œuvre de la Charte dans l'État partie considéré, par le biais d'un ensemble de réponses aux questions soulevées par le Comité sur les sujets les plus pertinents pour cet État. Afin de permettre au système de contrôle de la Charte d'être plus adaptatif et augmenter ainsi sa pertinence, les rapports thématiques soumis par les États pourraient fournir les informations les plus à jour possibles, sans se circonscrire à une période de référence spécifique.

La pratique actuelle consiste déjà pour le Comité à préparer un questionnaire pour guider les États dans la préparation de leurs rapports. La procédure de rapport simplifiée, cependant, permettrait d'élaborer un questionnaire contenant, outre des questions adressées à l'ensemble des États parties, un ensemble limité de questions spécifiques à chaque État, sur la base des défis les plus importants auxquels l'État est confronté dans les domaines couverts par la Charte. La procédure de rapport simplifiée permettrait ainsi d'avoir des rapports plus pertinents et d'approfondir les questions les plus saillantes.

12. Pour les États parties ayant accepté la procédure de réclamations collectives, la procédure de rapport simplifiée permettrait également d'éviter le risque de duplication, puisque la liste de questions adressées à ces États ne comprendrait pas les questions traitées dans le cadre des réclamations collectives, que celles-ci soient pendantes ou déjà décidées. Cela inciterait les États à accepter la procédure de réclamations collectives du fait que leurs obligations en matière de rapport seraient ainsi allégées.

Rapports thématiques réguliers : vers un cycle généralisé de quatre ans

13. Les SGAs sont favorables à l'établissement d'un **calendrier de présentation de rapports selon lequel les États parties soumettraient un rapport, tous les quatre ans, sur l'ensemble des dispositions de la Charte qu'ils ont acceptées.** Cela augmenterait la lisibilité et la visibilité du processus de rapport. Il refléterait mieux l'interdépendance de tous les droits de la Charte. Cela faciliterait l'engagement des organisations d'employeurs et de travailleurs, des organisations non gouvernementales et des institutions nationales des droits de l'homme, dans le processus de présentation de rapports.

Aux fins de l'établissement des rapports, les États parties seraient répartis en quatre groupes, le Comité examinant un groupe d'États chaque année, permettant

des comparaisons significatives entre États¹⁵. L'approche comparative et le partage de bonnes pratiques entre États serait ainsi maintenue. Graphiquement, le système de rapport se déroulerait comme suit :

	Groupe A	Groupe B	Groupe C	Groupe D
Année 1	Rapport complet		Rapport spécial intermédiaire	
Année 2		Rapport Complet		Rapport spécial intermédiaire
Année 3	Rapport spécial intermédiaire		Rapport Complet	
Année 4		Rapport spécial intermédiaire		Rapport Complet

14. Alors qu'en règle générale, chaque État partie ferait rapport tous les quatre ans sur l'ensemble des dispositions de la Charte qu'il a acceptées, en ce qui concerne les dispositions de la Charte pour lesquelles le Comité européen des Droits sociaux a adopté une conclusion de conformité de la législation et pratique de l'État concerné, le rapport présenté lors du prochain cycle pourrait n'inclure que les développements significatifs de la législation ou de la pratique qui pourraient amener à un constat de non-conformité. Aucune présentation systématique de la disposition en question ne serait requise¹⁶.

15. Dans le même temps, les SGAs reconnaissent les avantages associés au système actuel de rapport dans lequel les États parties font rapport chaque année sur un groupe thématique de droits. Cette pratique permet un examen approfondi de certaines questions thématiques, basé sur la comparaison entre les États. Elle facilite l'identification des tendances générales et des problèmes d'interprétation. Pour les États parties qui ont accepté la procédure de réclamations collectives, qui font rapport tous les deux ans sous un groupe thématique particulier de droits (de sorte que le cycle complet est couvert tous les huit ans), la charge de travail est allégée (même si cela est compensé par le fait que ces États rendent compte tous les deux ans des suites données aux décisions adoptées sur les réclamations collectives ayant conduit à un constat de non-conformité). Il reviendrait au Comité

¹⁵ En effet, cette fonction est grandement facilitée par la section « introduction générale » présentant les conclusions adoptées par le Comité européen des droits sociaux, ainsi que par les « déclarations d'interprétation » qui fournissent des orientations indispensables sur l'interprétation de la Charte. Les SGAs encouragent la poursuite de cette pratique, qui soutient les efforts au niveau national des gouvernements, des tribunaux, des partenaires sociaux et de la société civile pour contribuer à la mise en œuvre de la Charte (voir ci-dessous, paragraphe 19).

¹⁶ Dans les faits, cette pratique est déjà en place depuis 2008.

des Ministres de peser le pour et le contre de chaque formule, conformément à ses fonctions en vertu de l'article 21 de la Charte.

Rapports spéciaux intermédiaires

16. Entre deux rapports thématiques couvrant chacun l'éventail complet des droits de la Charte, le Comité demanderait à chaque État partie un rapport spécial intermédiaire couvrant les problématiques émergentes, sur la base d'un court questionnaire permettant un examen approfondi de ces problèmes.

Ces rapports spéciaux intermédiaires permettraient au Comité de réagir rapidement aux nouvelles évolutions, comme par exemple une crise économique, une augmentation soudaine des flux migratoires ou une pandémie, fournissant ainsi des orientations aux États parties à mesure que ces nouveaux développements se produisent. Il garantirait que l'approche par cycles ne crée pas un obstacle pour le Comité dans ses fonctions de surveillance en temps de crise, une considération particulièrement importante pour les États parties qui n'ont pas accepté la procédure de réclamations collectives. Ce serait aussi conforme à l'article 21 de la Charte, qui fait référence à une présentation par les États parties de rapports biennaux.

Faciliter les échanges d'informations entre le Comité européen des droits sociaux et les États parties

17. Pour éviter les situations où un manque d'informations suffisantes empêche le Comité européen des droits sociaux de faire une évaluation, chaque État pourrait être invité à identifier un **point focal au sein de l'administration nationale** spécifiquement chargé de fournir au Comité, à brève échéance si nécessaire, les informations nécessaires pour permettre au Comité d'adopter ses conclusions de conformité ou de non-conformité. Cela serait conforme à l'esprit de l'article 24(3) de la Charte, tel que modifié par le Protocole de Turin de 1991, qui prévoit que le Comité européen des droits sociaux « *pourra s'adresser directement à une Partie contractante pour lui demander des informations et précisions complémentaires* » au cours de l'évaluation des rapports étatiques. Ces points focaux pourraient également jouer un rôle important dans le suivi des conclusions et décisions du Comité européen des Droits sociaux (voir ci-dessous, paragraphe 45).
18. Les SGAs notent également que le Règlement du Comité européen des droits sociaux prévoit la possibilité de tenir des **réunions avec des représentants de l'État examiné** et d'associer les organisations patronales et de syndicats à ces réunions, avec l'accord de cet État¹⁷. Ils encouragent une utilisation plus systématique de cette possibilité. De telles réunions donneraient au Comité européen des droits sociaux l'occasion d'améliorer sa compréhension de la situation nationale examinée. Cela pourrait prendre la forme de réunions en personne ou de réunions virtuelles reposant sur la vidéoconférence.

¹⁷ Article 21(3) du Règlement du Comité européen des droits sociaux.

Le rôle des déclarations interprétatives

19. Le Comité européen des droits sociaux pourrait développer davantage sa pratique consistant à adopter des **déclarations d'interprétative** pour guider les États sur l'étendue de leurs obligations en vertu de la Charte et contribuer ainsi vers une plus grande sécurité juridique¹⁸. De tels commentaires pourraient à l'avenir être élaborés au moyen d'un processus transparent permettant aux États de faire part de leurs points de vue. Les thématiques qui pourraient faire l'objet de ces commentaires interprétatifs pourraient être identifiées soit par le Comité européen des droits sociaux lui-même, de sa propre initiative, soit sur proposition des États parties. Conformément au rôle confié au Comité européen des droits sociaux, que l'article 24(2) de la Charte tel que modifié par le Protocole de Turin décrit comme étant « *d'apprécier, d'un point de vue juridique, la conformité des législations, réglementations et pratiques nationales avec le contenu des obligations découlant de la Charte pour les Parties contractantes concernées* », et de l'article 8§1 du protocole additionnel sur les réclamations collectives, qui énonce que le Comité d'experts indépendants « *présente ses conclusions sur le point de savoir si la Partie contractante mise en cause a ou non assuré d'une manière satisfaisante l'application de la disposition de la Charte visée par la réclamation* », le Comité à la charge d'interpréter les obligations de la Charte. Cependant, la qualité de l'information sur laquelle il fonderait ses déclarations d'interprétation, ainsi que sa capacité à répondre à toute préoccupation soulevée par les États sur les implications de la Charte vis-à-vis des caractéristiques propres aux systèmes juridiques nationaux, pourraient être encore améliorées en développant un processus d'adoption transparent des déclarations d'interprétation.

Le suivi des conclusions adoptées par le Comité européen des droits sociaux

20. En ce qui concerne le suivi des conclusions adoptées par le Comité européen des droits sociaux, les SGAs formulent les recommandations suivantes :

- (i) Conformément aux articles 27 et 28 de la Charte et à l'esprit du Protocole de Turin, le Comité gouvernemental et le Comité des ministres devraient être encouragés à formuler des recommandations individuelles aux États parties qui manquent à leurs obligations de se conformer à la Charte, à moins que l'État ne donne l'assurance que les conclusions du Comité européen des droits sociaux ont été correctement mises en œuvre. Le rôle de surveillance du Comité des ministres en vertu de la Charte devrait [progressivement être aligné sur son rôle de surveillance en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme], reflétant ainsi la nature de la Charte sociale européenne en tant qu'instrument des droits de l'homme complétant la Convention européenne des droits de l'homme et l'interdépendance et l'indivisibilité de tous les droits.

¹⁸ Une autre pratique pouvant contribuer à la sécurité juridique est que le Comité européen des droits sociaux tienne compte des conclusions des autres organes de suivi du Conseil de l'Europe, y compris le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence contre les femmes et la violence domestique (GREVIO). Les SGAs saluent cette pratique, qu'ils considèrent comme facilitant la mise en œuvre de la Charte par les États parties.

- (ii) Conformément à l'article 29 de la Charte tel que modifié par le Protocole de Turin, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pourrait contribuer à la mise en œuvre de la Charte en tenant un débat sur les conclusions annuelles du Comité européen des droits sociaux et du Comité gouvernemental, ainsi que sur les résolutions et recommandations adoptées par le Comité des ministres.
- (iii) De même, encourager davantage les États parties à assurer un suivi adéquat des conclusions adoptées par le Comité européen des Droits sociaux sur la base des rapports réguliers et rapports spéciaux intermédiaires qu'ils soumettent au Comité, les Ministres en charge de l'emploi et / ou des affaires sociales pourraient être convoqués à des réunions régulières, par exemple sur une base biennale, au cours desquelles les conclusions annuelles du Comité européen des Droits sociaux pourraient être présentées, ainsi que le rapport du Comité gouvernemental et les résolutions et recommandations adoptées par le Comité des Ministres. Le rétablissement du Comité directeur sur la cohésion sociale, avec l'organisation de réunions au niveau ministériel, constituerait une évolution bienvenue à cet égard.

2. Améliorer la procédure de réclamations collectives

Le rôle du Comité européen des droits sociaux dans l'examen des réclamations collectives

21. L'entrée en vigueur de la procédure de réclamations collectives en 1998 a considérablement amélioré l'efficacité de la Charte sociale européenne en tant qu'instrument des droits de l'homme. Elle offre aux syndicats, aux organisations d'employeurs et aux organisations non gouvernementales internationales l'occasion de s'engager dans le processus de contrôle de la Charte. Elle constitue également un appel substantiel à ce que les mécanismes nationaux des droits de l'homme, y compris les tribunaux et les institutions nationales des droits de l'homme, contribuent à la mise en œuvre de la Charte au niveau national, dans le cadre de leurs compétences respectives.

Les SGAs ont noté le fort soutien exprimé au mécanisme de réclamations collectives par les 15 États parties au Protocole additionnel dans la déclaration collective qu'ils ont adoptée le 19 septembre 2019, à l'occasion du séminaire organisé par la Présidence française du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Le CDDH a noté toutefois « *le souhait des États d'une plus grande sécurité juridique tant en ce qui concerne la conduite de la procédure de réclamations collectives que l'interprétation des dispositions de la Charte (révisée) dans les décisions prises sur les réclamations collectives* »¹⁹. Le manque de prévisibilité des décisions fait partie des principales raisons évoquées par les États pour ne pas accepter le protocole additionnel sur les réclamations collectives ou pour ne pas augmenter le niveau de leurs engagements vis-à-vis de la Charte sociale européenne.

¹⁹ Rapport du CDDH de 2019, paragraphe 95.

22. Le **caractère contradictoire de la procédure** est important pour assurer la qualité des décisions adoptées par le Comité européen des droits sociaux dans le cadre des réclamations collectives. Le Règlement du Comité européen des droits sociaux prévoit d'ores et déjà des possibilités accrues pour les États de se prononcer sur les questions de recevabilité des réclamations et sur les tierces interventions, ainsi que des possibilités pour les États de répondre, soit par écrit, soit dans le cadre d'une audition (qui pourrait prendre la forme d'une vidéoconférence), aux questions de fait et de droit soulevées par la réclamation. Ces possibilités pourraient être utilisées plus systématiquement dans le futur.

Le suivi des décisions adoptées par le Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives

23. Le suivi des décisions adoptées par le Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives pourrait être encore renforcé. Il serait conforme à l'article 9§1 du Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives que le Comité des ministres prenne ses responsabilités et **assure un suivi systématique des décisions de non-conformité adoptées sur la base de réclamations collectives**. Cela permettrait au Comité européen des droits sociaux de concentrer ses travaux sur l'examen des réclamations collectives déposées dans le cadre de la procédure, et sur l'examen des rapports thématiques par les États, laissant le suivi aux organes intergouvernementaux du système de surveillance de la Charte.

Cela nécessite la présentation par les États parties de **plans d'action** décrivant les mesures qu'ils ont l'intention d'adopter afin de s'assurer de leur conformité vis-à-vis de la Charte. Cela nécessite également la mise en place au sein du Comité des Ministres, avec le soutien approprié du Service de la Charte sociale européenne, d'une procédure *ad hoc* de suivi de la mise en œuvre des décisions adoptées par le Comité européen des droits sociaux.

24. Jusqu'à récemment, la pratique était pour les États parties ayant accepté la procédure de réclamation collective de présenter des rapports simplifiés tous les deux ans décrivant le suivi des réclamations collectives ayant conduit à un constat de non-conformité. Cette pratique devrait être abandonnée à l'avenir, car le Comité des Ministres exercerait un suivi plus systématique. Dans l'intervalle, si le Comité européen des droits sociaux devait décider de demander aux États parties concernés de présenter des rapports simplifiés sur le suivi des réclamations collectives ayant conduit à un constat de non-conformité, cela ne devrait être limité à deux cycles maximum pour chaque constat de non-conformité, après quoi la situation pourrait être présentée au Comité des Ministres pour lui permettre d'adopter une recommandation à l'État concerné.

3. La composition du Comité européen des droits sociaux

25. Il y a trente ans, le Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne (Protocole de Turin) prévoyait que les membres du Comité européen des droits

sociaux seraient « *élus par l'Assemblée parlementaire [...] sur une liste d'experts de la plus haute intégrité et d'une compétence reconnue dans les matières sociales nationales et internationales, qui seront proposés par les Parties contractantes* »²⁰. Il y a dix ans, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a recommandé de mettre en œuvre cette proposition en attendant la ratification du Protocole de 1991 par tous les États parties à la Charte sociale européenne²¹. Les SGA soutiennent fortement cette recommandation. Dans l'attente de sa mise en œuvre, à tout le moins, les candidatures déposées pour devenir membre du CEDS pourraient être examinées et les candidats auditionnés par un panel d'experts indépendants nommé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe afin de fournir des éléments supplémentaires avant l'élection par le Comité des ministres et d'assurer au moins une transparence minimale. Au-delà d'évaluer la pertinence des candidatures, le processus de sélection devrait tenir compte de l'équilibre entre les sexes, d'une représentation géographique équitable entre les régions européennes et de la nécessité pour le Comité d'inclure des experts d'origines différentes, y compris des universitaires, des membres ayant une expérience juridique et des praticiens.

26. Il a parfois été suggéré que, pour lui permettre de faire face à une charge de travail croissante, le nombre de membres du Comité européen des droits sociaux puisse être augmenté, par exemple, de 15 à 18 membres. Toutefois, de l'avis des SGA, l'essentiel n'est pas le nombre de membres du Comité, mais leur capacité à se consacrer aux travaux du Comité pendant la durée de leur mandat. L'augmentation du nombre de jours de réunion devrait aller de pair avec une compensation adéquate des membres pour leur travail, qui sera plus exigeant à l'avenir, car le nombre de ratifications au Protocole additionnel sur les réclamations collectives et le nombre de réclamations déposées augmenteront.
27. Différentes propositions ont été formulées pour veiller à ce que la situation nationale soit pleinement prise en compte, dans toute sa complexité, lors de l'examen des réclamations collectives. L'une des propositions, examinée par le Comité des ministres, était de fournir au Comité européen des droits sociaux l'aide d'un expert ad hoc, qui satisferait aux critères requis pour être membre du CEDS, dans les procédures concernant une réclamation collective spécifique lorsqu'aucun membre du CEDS n'est ressortissant de l'État intimé.
28. Les SGA ont soigneusement examiné cette possibilité ainsi que d'autres propositions similaires. Ils en sont arrivés à trois conclusions :
- (i) Premièrement, le moyen le plus efficace de veiller à ce que les circonstances propres à chaque État soient soigneusement examinées par le Comité européen des droits sociaux dans l'examen des réclamations collectives est

²⁰ Article 3 du Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne, amendement l'article 25 de la Charte sociale européenne.

²¹ APCE, Recommandation 1958 (2011), Le suivi des engagements concernant les droits sociaux, paragraphes 4-5.

d'augmenter le nombre de jours de réunion du Comité ainsi que les ressources du Secrétariat qui assiste le Comité. Cela est indispensable pour permettre au Comité européen des droits sociaux de faire face à sa charge de travail accrue à l'avenir et pour s'assurer que les situations nationales sont prises en compte au niveau de détail que les États ont le droit d'attendre.

- (ii) Deuxièmement, le caractère contradictoire de la procédure d'examen de la réclamation, tant au stade de la recevabilité que du bien-fondé, offre la possibilité à la fois à l'organisation demanderesse et à l'Etat concerné d'informer le Comité de leurs points de vue. Des ressources permettant la tenue plus systématique d'audiences, comme le permet l'article 7(4) du Protocole sur les réclamations collectives, renforceraient encore cette possibilité. L'utilisation de la vidéoconférence pourrait être envisagée lorsque la tenue d'auditions en présentiel est impossible ou ne peut être organisée compte tenu des contraintes budgétaires.
- (iii) Troisièmement, l'article 32A du Règlement du Comité européen des droits sociaux prévoit que, sur proposition du Rapporteur, « *le Président peut inviter toute organisation, institution ou personne à communiquer des observations* » sur le bien-fondé. Demander aux institutions nationales des droits de l'homme des contributions plus systématiques améliorerait non seulement la qualité des informations permettant au Comité d'évaluer une situation particulière portée à son attention, mais encouragerait également leur plus grande participation dans la mise en œuvre de la Charte au niveau national.

II. Les engagements substantiels des Etats parties

1. Étendre le champ d'application des engagements des Etats parties à la Charte sociale européenne

- 29. L'article 20 de la Charte sociale européenne prévoit que les Etats parties peuvent, dans certaines limites, n'accepter qu'un éventail limité d'engagements en vertu de la Charte. D'un côté, il s'agit d'un dispositif dont la flexibilité est utile et permet aux Etats d'adhérer à la Charte même si certains aspects de leur législation nationale ne sont pas conformes aux exigences de la Charte. D'un autre côté, en adhérant à la Charte, les Etats conviennent d'être liés par les principes de la partie I de la Charte, et la non-acceptation de certains paragraphes ou articles de la Charte se voulait un dispositif temporaire, introduit pour encourager les Etats à adhérer à la Charte, sans que cela conduise à une inégalité permanente entre les Etats : il ressort clairement de l'article 20(3) que les Etats parties sont encouragés à augmenter progressivement l'étendue de leurs engagements.
- 30. L'article 22 de la Charte prévoit que les Etats présentent des rapports sur les dispositions de la Partie II de la Charte qu'ils n'ont pas acceptées. Cela est conforme à l'engagement pris par les États parties en vertu de la partie I de la Charte de reconnaître « *comme objectif d'une politique qu'elles poursuivront par tous les moyens utiles, sur les plans national et international, la réalisation de*

conditions propres à assurer l'exercice effectif des droits et principes [énumérés dans la partie I] ». Pour encourager les Etats parties à réduire le nombre de paragraphes ou d'articles de la Charte qu'ils n'acceptent pas parce que des facteurs objectifs indépendants de leur volonté les empêchent de le faire, l'examen des dispositions non acceptées pourrait être renforcé²². Les SGA ont examiné deux moyens d'y parvenir, lesquels ne sont pas exclusifs :

31. Premièrement, en exprimant son point de vue sur la base des rapports présentés par les Etats parties sur les dispositions non-acceptées, le Comité européen des droits sociaux devrait continuer et renforcer sa pratique actuelle qui consiste à considérer dans son évaluation, *inter alia*, que : (i) un écart entre les prescriptions de la Charte et la pratique administrative au sein d'un Etat ne justifie pas, à lui seul, la non-acceptation d'une disposition spécifique de la Charte; ii) bien qu'une incompatibilité entre l'état de la législation nationale et une disposition de la Charte puisse justifier qu'un Etat partie n'accepte pas initialement cette disposition, cela ne peut à lui seul justifier la non-acceptation continue, après que l'Etat concerné dispose d'un délai raisonnable pour modifier la législation nationale concernée; une période de cinq ans suivant l'adhésion initiale à la Charte devrait généralement être considérée comme raisonnable; iii) bien que les contraintes budgétaires ou l'incapacité de l'Etat à mobiliser des ressources suffisantes pour faire respecter les droits de la Charte puissent justifier la non-acceptation de certaines dispositions dont le respect peut avoir des impacts budgétaires importants, une telle justification ne devrait en principe être acceptable que si l'Etat démontre qu'il ne serait pas en mesure de garantir le droit en question, même avec des efforts raisonnables, en tenant compte de l'ensemble des droits énumérés dans la Charte sociale européenne.
32. Deuxièmement, le **Comité des ministres pourrait participer plus étroitement à cet examen**. Lors de l'adoption de la résolution annuelle portant sur l'ensemble du cycle de contrôle (dispositions acceptées) et contenant des recommandations individuelles à l'adresse des Parties contractantes concernées (conformément à l'article 28 du Protocole de 1991), il pourrait également adresser des recommandations aux Etats dont les rapports sur les dispositions non acceptées ont été examinés cette année-là par le Comité européen des droits sociaux. Ces recommandations pourraient explicitement recommander à l'Etat concerné d'envisager d'accepter les dispositions non acceptées pour lesquelles le CEDS a exprimé une appréciation positive.
33. Afin de réduire la mise en œuvre inégale de la Charte entre les Etats, une autre option, même si elle nécessiterait une modification de la Charte, consisterait à **accroître le nombre de « dispositions fondamentales » de la Charte et à augmenter le nombre minimum de ces dispositions qui doivent être**

²² Conformément à l'article 22 de la Charte sociale européenne et la décision du Comité des Ministres du 11 décembre 2002 (décision adoptée lors de la 821^{ème} réunion des Délégués des Ministres), les Etats parties font parvenir un rapport sur les dispositions non-acceptées tous les cinq ans à compter de la ratification.

acceptées par les Etats parties. Par exemple, l'acceptation de toutes les dispositions fondamentales de la Charte pourrait être rendue obligatoire, et/ou le droit à une rémunération équitable (art. 4), au droit à la protection de la santé (art.11) ou au droit au logement (art. 31) pourrait être ajouté à la liste des « dispositions fondamentales ».

2. La compétence *ratione personae* de la Charte

34. En vertu du premier alinéa de l'Annexe de la Charte, la Charte (révisée) s'applique aux ressortissants et aux « *étrangers que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties contractantes résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie contractante intéressée* ». En conséquence, les Etats parties ne sont pas tenus d'assurer les droits sociaux énoncés dans la Charte (révisée) notamment aux ressortissants de parties non contractantes, même si ces personnes résident légalement ou travaillent régulièrement sur le territoire de l'Etat concerné, à moins qu'elles ne soient réfugiées, telles que définies par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ou des apatrides tel que défini dans la Convention de New York de 1954 relative au statut des apatrides.

35. Le Comité européen des droits sociaux est toutefois d'avis que, puisque « *la dignité humaine représente la valeur fondamentale qui est au cœur du droit européen positif en matière de droits de l'homme* » et que « *les soins de santé constituent un préalable essentiel à la préservation de la dignité humaine* », « *une législation ou une pratique qui nie le droit à l'assistance médicale aux ressortissants étrangers, sur le territoire d'un Etat partie, fussent-ils en situation irrégulière, est contraire à la Charte* »²³. Le CEDS a ainsi étendu la compétence *ratione personae* de l'application de la Charte (révisée) également aux ressortissants de pays tiers et aux migrants étrangers illégalement présents dans des circonstances exceptionnelles, à savoir si l'exclusion de ces étrangers de la protection offerte par la Charte affecterait les droits les plus fondamentaux (tels que le droit à la vie, à la préservation de la dignité humaine, à l'intégrité psychologique et physique et à la santé)²⁴.

Les Etats parties à la Charte sociale européenne (révisée) ont exprimé des doutes quant à cette interprétation de la Charte. Ils n'ont pas non plus suivi la suggestion, exprimée dans une lettre du Président du Comité européen des droits sociaux du 13 juillet 2011, d'abolir la limitation du champ d'application personnel de la Charte

²³ CEDS, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme c. France, Réclamation Collective no. 14/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, paragraphes 31-32.

²⁴ CEDS, Défense des Enfants International (DEI) c. Belgique, Réclamation Collective no. 69/2011, Décision sur le bien-fondé du 23 octobre 2012, paragraphes 28-39 ; CEDS, Défense des Enfants International (DEI) c. Pays Bas, Réclamation collective no. 47/2008, Décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, paragraphe 19.

tel que spécifié au paragraphe 1 de l'Annexe afin d'étendre l'application de la Charte (révisée) à toute personne placée sous leur juridiction²⁵.

36. La position adoptée par le Comité européen des droits sociaux est conforme à la nature de la Charte sociale européenne en tant qu'instrument des droits de l'homme. En vertu des instruments internationaux en matière de droits de l'homme ratifiés par tous les États membres du Conseil de l'Europe, tels que le Pacte international pour les droits civils et politiques et le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, les différences de traitement fondées sur la nationalité ou le statut de résident sont une forme de discrimination interdite à moins qu'elles ne soient fondées sur des objectifs légitimes et ne soient pas disproportionnées²⁶. La Convention relative aux droits de l'enfant a également été interprétée comme interdisant une telle discrimination²⁷. Dans sa recommandation générale n°30, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a estimé qu'en vertu de la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, « *un traitement différencié fondé sur la citoyenneté ou le statut d'immigration constituera une discrimination si les critères de cette différenciation, jugés à la lumière des objectifs et des objectifs de la Convention, ne sont pas appliqués conformément à un objectif légitime, et ne sont pas proportionnelles à la réalisation de cet objectif* »²⁸.

37. En vertu de la Convention européenne des droits de l'homme elle-même, la clause de non-discrimination de l'article 14 a été invoquée avec succès dans un large éventail de situations impliquant des droits sociaux pour interdire la discrimination fondée sur la nationalité, par exemple dans le domaine de la sécurité sociale²⁹ ou des allocations de congé parental³⁰. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que « *seules des considérations très fortes peuvent amener [la Cour] à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement*

²⁵ La deuxième phrase du paragraphe 1 de l'Annexe à la Charte sociale européenne dit que la limitation du champ d'application *ratione personae* de la Charte « *n'exclut pas l'extension de droits analogues à d'autres personnes par l'une quelconque des Parties contractantes* ».

²⁶ Voir, pour le Pacte international sur les droits civils et politiques, *Ibrahima Gueye et autres. c. France*, Communication no 196/1985, U.N. Doc. CCPR/C/35/D/196/1985 (1989); Communication n°516/1992, *Simunek c. République tchèque*, Vues du 19 juillet 1995, CCPR/C/54/D/516/1992; Communication n° 586/1994, *Adam c. République tchèque*, Vues du 23 juillet 1996, CCPR/C/57/D/586/1994. Pour le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, voir Commission des droits économiques, sociaux et culturels, Déclaration sur les devoirs des États à l'égard des réfugiés et des migrants dans le cadre du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/2017/1, 13 mars 2017).

²⁷ Commission des droits de l'enfant, Observations finales : France (UN doc. CRC/C/FRA/CO/5, 23 février 2016), paragraphes 61-62 ; Commission des droits de l'enfant, Observations finales : Irlande (UN doc. CRC/C/IRL/CO/3-4, 1^{er} mars 2016), paragraphe 68.

²⁸ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandation générale XXX concernant la discrimination contre les non ressortissants, adoptée lors de la 65^{ème} session du Comité (2005), paragraphe 5.

²⁹ Cour EDH, *Gaygusuz c. Autriche*, arrêt du 16 septembre 1996, Rapports des arrêts et décisions, p. 1141 ; *Koua-Poirrez c. France* (Req. No. 40892/98), arrêt du 30 septembre 2003.

³⁰ Cour EDH, *Petrovic c. Autriche* (Req. No. 20458/92), arrêt du 27 mars 1998, §§26–7.

exclusivement fondée sur la nationalité »³¹. La nationalité est donc considérée comme un motif « suspect », exigeant que toute différence de traitement fondée sur la nationalité soit justifiée par des raisons particulièrement fortes, qui doivent être strictement nécessaires pour atteindre les objectifs poursuivis. La discrimination fondée sur le statut de résident est également interdite en vertu de l'article 14 de la CEDH³², bien que le contrôle qui est opéré soit moins strict³³. La Cour européenne des droits de l'homme reconnaît que les États peuvent avoir « *des raisons légitimes de restreindre l'usage que peuvent faire de services publics coûteux – tels que les programmes d'assurances sociales, d'allocations publiques et de soins – les étrangers séjournant sur le territoire à court terme ou en violation de la législation sur l'immigration, ceux-ci, en règle générale, ne contribuant pas au financement de ces services* » et qu'ils peuvent aussi « *dans certaines circonstances, opérer des distinctions justifiées entre différentes catégories d'étrangers résidant sur son territoire* », par exemple en étendant aux citoyens de l'UE des avantages accordés aux ressortissants nationaux, conformément aux exigences des traités de l'UE³⁴. Toutefois, un examen au cas par cas de la légitimité et de la proportionnalité de la différence de traitement demeure nécessaire, afin de s'assurer qu'il n'entraîne pas de discrimination.

38. Il serait certainement étrange que les États parties à la Charte sociale européenne soient autorisés en vertu de la Charte à maintenir ou à introduire des différences de traitement pour des raisons de nationalité ou de statut de résident, qui sont interdites par le droit international des droits de l'homme: le simple fait que les États parties se soient mis d'accord entre eux, en 1961, pour exclure les ressortissants des États qui ne sont pas parties à la Charte de son champ de protection ne peut être considéré, en soi, suffisant pour justifier une telle différence de traitement³⁵. Le Comité européen des droits sociaux évalue actuellement au cas par cas si les différences de traitement fondées sur la nationalité ou le statut de résident et qui empêchent certaines catégories de personnes d'être protégées par la Charte sont acceptables ou non. Cette approche pragmatique permet de prendre en compte divers facteurs tels que la durée de séjour dans l'État hôte ou

³¹ Gaygusuz c. Autriche, voir ci-dessus, paragraphe. 42 ; Koua-Poirrez c. France, voir ci-dessus, paragraphe. 46 ; Cour EDH, Andrejeva c. Lettonie (Req. No. 55707/00 [GC]), arrêt du 18 février 2009, paragraphe 87 ; Cour EDH, Biao c. Danemark (Req. No. 38590/10 [GC]), arrêt du 24 mai 2016, paragraphes. 93-94 ; Cour EDH, Dhahbi c. Italie, arrêt du 8 avril 2014 (Req. No. 17120/09).

³² Cour EDH, Anakomba Yula c. Belgique (Req. No 45413/07), arrêt du 10 mars 2009.

³³ Cour EDH, Bah c. Royaume-Uni (Req. No 56328/07), arrêt du 27 septembre 2011 (sur le droit d'accès au logement social).

³⁴ Cour EDH, Ponomaryoni c. Bulgarie (Req No 5335/05), arrêt du 21 juin 2011, paragraphe. 54 (sur l'obligation des étrangers sans permis de résidence permanent à payer des frais de scolarité). La Cour a toutefois estimé, compte tenu du rôle de l'enseignement secondaire et du fait que les requérants n'étaient pas entrés illégalement dans le pays pour bénéficier de son système éducatif, que, dans les circonstances spécifiques de l'affaire, l'obligation pour les requérants de payer des frais pour leurs études secondaires en raison de leur nationalité et de leur statut d'immigration n'était pas justifiée, et qu'il y a donc eu violation de l'article 14 de la Convention pris conjointement avec l'article 2 du Protocole n° 1 garantissant le droit à l'éducation.

³⁵ Comme l'a déclaré le Comité des droits de l'homme dans l'affaire Karakurt c. Autriche, « *il n'y a pas de règle générale à l'effet qu'un tel accord constitue en soi un motif suffisant en ce qui concerne les exigences de l'article 26 du Pacte. Il est plutôt nécessaire de juger chaque affaire en fonction de ses propres faits* ».

la nature du droit ou du bénéfice en jeu. Cependant, si la Charte devait être amendée à l'avenir, les SGAs seraient favorables à un alignement de la définition du champ d'application *ratione personae* de la Charte avec sa nature en tant qu'instrument des droits de l'homme, conformément à l'état actuel du droit international des droits de l'homme.

III. La mise en œuvre de la Charte sociale européenne au niveau national

39. Le renforcement de la mise en œuvre de la Charte sociale européenne au niveau national consoliderait le caractère subsidiaire des mécanismes de suivi de la Charte envisagés par la partie IV de la Charte sociale européenne de 1961 (mentionnée par l'article C de la Charte sociale européenne révisée), ainsi que l'efficacité de la Charte sur le territoire des Etats parties. Les SGA considèrent les mesures suivantes comme des priorités à cet égard :

La mise en œuvre de la Charte par les juridictions nationales

40. **Diverses initiatives pourraient être prises afin d'encourager les tribunaux nationaux à appliquer les dispositions de la Charte dans les affaires qui leur sont présentées.** Il s'agit notamment d'échanges réguliers organisés entre le Comité européen des droits sociaux et les juges des plus hautes juridictions des États membres du Conseil de l'Europe, de la formation de ces juges si nécessaire et de la diffusion des bonnes pratiques. Le programme HELP (programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit) du Conseil de l'Europe, qui s'est enrichi ces dernières années en mettant davantage l'accent sur les droits sociaux, pourrait être renforcé pour inclure l'ensemble des garanties de la Charte.

41. Il pourrait également être envisagé la possibilité d'achever le système de la Charte sociale européenne par une procédure d'avis consultatif permettant aux tribunaux nationaux d'obtenir des interprétations des dispositions pertinentes de la Charte par le Comité européen des droits sociaux. Cela constituerait un appel fort à ce que les tribunaux nationaux tiennent compte plus systématiquement de la Charte, soit en appliquant directement ses dispositions, soit en guidant l'interprétation du droit interne.

42. Une délégation du Comité européen des droits sociaux pourrait également avoir la possibilité de se rendre dans un État partie, à l'invitation de cet État, afin d'avoir des échanges directs avec les partenaires sociaux et les autorités non gouvernementales, ainsi qu'avec les autorités nationales et locales, pour promouvoir la compréhension de la Charte dans le pays.

Prise en compte de la Charte dans l'élaboration des législations et politiques publiques

43. **Les évaluations de la conformité de législations ou de politiques avec la Charte sociale européenne avant leurs adoptions pourraient être plus systématiques,** afin de s'assurer que les organes responsables – qu'il s'agisse de commissions parlementaires, d'institutions nationales des droits de l'homme ou

d'organismes spécialisés chargés par les assemblées parlementaires de telles évaluations – prennent systématiquement en compte la Charte lorsqu'ils évaluent la compatibilité des initiatives législatives ou politiques avec les obligations des Etats en matière de droits de l'homme. Les membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont un rôle unique à jouer à cet égard, à savoir veiller à ce que les assemblées législatives nationales remplissent leur rôle conformément à la Charte.

Etablir un mécanisme national de suivi

44. Chaque État pourrait être encouragé à mettre en place un **mécanisme national de suivi des conclusions et des décisions du Comité européen des droits sociaux**, impliquant dans ce mécanisme des représentants de tous les ministères concernés, afin de garantir la représentation de l'ensemble des domaines couverts par la Charte. Les institutions nationales des droits de l'homme pourraient faciliter ce processus. Dans les pays ayant une organisation fédérale, l'entité fédérale et les entités fédérées devraient y être représentées, afin d'assurer une coordination adéquate dans la mise en œuvre des exigences de la Charte.

45. Le Comité des ministres pourrait envisager d'adopter une recommandation identifiant la meilleure façon pour les États d'établir un tel mécanisme national³⁶. La continuité du personnel impliqué dans la mise en œuvre au niveau national des conclusions et des décisions adoptées par le Comité européen des droits sociaux contribue à l'efficacité de cette mise en œuvre³⁷, et ce mécanisme pourrait également jouer le rôle de point focal au sein de l'administration nationale pour répondre aux questions d'information du Comité, lorsque de telles questions se posent dans l'examen des rapports étatiques (voir le paragraphe 17 ci-dessus). Des échanges réguliers, par exemple annuels, pourrait avoir lieu entre le Comité européen des droits sociaux et ces points focaux.

Faciliter l'accès à l'interprétation de la Charte par le Comité européen des droits sociaux

46. Pour soutenir le rôle des autorités nationales dans la prise en compte de la Charte, il est essentiel de veiller à ce qu'elles aient facilement accès aux orientations fournies par le Comité européen des droits sociaux.

Le Digest, à condition qu'il soit régulièrement mis à jour, idéalement sur une base annuelle, devrait jouer un rôle important à cet égard. Les conclusions et décisions du Comité européen des droits sociaux devraient également être mis à disposition dans la langue de l'État partie auquel elles sont adressées, afin de faciliter leur utilisation par les autorités nationales et servir de référence dans le débat public.

³⁶ Voir pour la Convention européenne des droits de l'homme Recommandation Rec(2004)6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'amélioration des recours internes (adoptée par le Comité des Ministres le 12 mai 2004, lors de sa 114e session)

³⁷ Rapport du CDDH de 2019, paragraphe 189.

Ces propositions soulèvent une fois de plus la question des ressources dont le Service de la Charte sociale dispose, qui doit veiller à maintenir la pertinence continue du Digest et assurer sa diffusion. Les SGAs encouragent chaque État partie à s'engager à traduire les conclusions et les décisions qui lui sont adressées dans la ou les langues nationales.

IV. Relation entre la Charte sociale européenne et l'Union européenne

47. Les SGAs croient également que l'amélioration des synergies entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne justifie que des nouvelles initiatives soient prises, tout en étant conscients, bien sûr, que cette question ne concerne que 27 États parties et n'a guère d'intérêt pour les autres. Pour ces 27 États parties cependant, il s'agit d'une question trop importante pour être ignorée, et il existe aujourd'hui un *momentum* qui permet de progresser dans cette voie.
48. En raison du renforcement des droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne et des améliorations apportées à la Charte sociale européenne de 1961, les interactions entre la CSE et l'UE sont devenues plus courantes. Le droit communautaire dérivé de l'UE a inspiré un certain nombre de dispositions qui ont été intégrées dans le Protocole additionnel de la Charte sociale européenne de 1988 et dans la Charte sociale européenne révisée de 1996, qui a mis à jour et étendu la liste des garanties comprises dans l'instrument initial. Le Comité européen des droits sociaux est régulièrement amené à évaluer si les mesures nationales mettant en œuvre le droit de l'UE sont conformes aux exigences de la Charte sociale européenne. Cela se produit à la fois dans le cadre de la procédure de rapport, mais également dans l'examen des réclamations collectives, puisque 14 États membres de l'UE ont accepté le Protocole additionnel sur les réclamations collectives.
49. Malheureusement, certains développements concernant la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'UE ont largement ignoré la Charte sociale européenne. Bien que la Charte sociale européenne soit mentionnée dans les traités de l'UE, la Charte européenne des droits fondamentaux initialement proclamée en 2000 n'a été empruntée que de manière sélective à la Charte sociale du Conseil de l'Europe comme source d'inspiration pour ses dispositions sociales³⁸. Les études d'impact accompagnant les propositions législatives de la Commission européenne, bien qu'elles se réfèrent à la Charte européenne des droits fondamentaux depuis 2005³⁹, ne se réfèrent pas directement à la Charte sociale européenne. La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas venue contrebalancer ce phénomène : bien qu'elle ait parfois qualifié la Charte sociale

³⁸ OJ C 364 of 18.12.2000, p. 1. Pour la version actuelle de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, adaptée pour permettre son insertion dans les traités de l'Union européenne, voir OJ C 303 of 14.12.2007, p. 1.

³⁹ Voir SEC(2005)791, 15.6.2005.

européenne de guide pour l'interprétation du droit de l'UE⁴⁰, elle n'a pas aligné la Charte sociale européenne sur celle de la Convention européenne des droits de l'homme comme source d'inspiration pour le développement des droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit dont elle assure le respect, conformément à l'article 6(3) du traité sur l'Union européenne.

50. Alors que la coopération entre l'UE et le Conseil de l'Europe dans le domaine des droits sociaux a pris une importance croissante au cours des dernières années – comme l'a également montré la création en 2015 de la plate-forme collaborative CoE-FRA-ENNHRI-EQUINET sur les droits sociaux et économiques –, cela n'a pas entièrement compensé ces déficits structurels. Même la proclamation du Pilier européen des droits sociaux en novembre 2017 ne se substitue pas au renforcement des liens entre l'ordre juridique de l'UE et la Charte sociale européenne. Bien qu'il s'agisse d'un événement important en tant que tel – puisque les institutions de l'UE ont clairement reconnu la nécessité d'équilibrer les objectifs macro-économiques et les disciplines budgétaires et fiscales imposées aux Etats membres de l'UE aux exigences des droits sociaux –, le Pilier européen des droits sociaux n'est pas un nouveau catalogue de droits, complétant les droits de la Charte des droits fondamentaux de l'UE dans les domaines insuffisamment couverts par cet instrument : les principes du pilier ne sont pas exécutoires en l'absence de mesures de mise en œuvre⁴¹.

51. **La situation actuelle est donc insoutenable.** Le manque de coordination crée le risque d'obligations contradictoires imposées aux Etats membres de l'UE, respectivement en tant que membres de l'UE et en tant qu'Etats parties à la Charte sociale européenne. L'absence d'une meilleure prise en compte de la Charte sociale européenne dans l'élaboration des lois et des politiques de l'UE est également à l'origine des tensions qui résultent des prescriptions adressées aux Etats membres de la zone euro, au cours du semestre européen ou aux Etats membres de la zone euro sous assistance financière.

52. Les Etats membres de l'UE ont « *confirmé leur attachement aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la Charte sociale européenne* » dans le préambule du traité sur l'Union européenne⁴², et ils se sont en outre engagés à s'appuyer sur la Charte sociale européenne à l'article 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que dans le préambule de la Charte européenne des droits fondamentaux. En outre, le protocole d'accord de 2007

⁴⁰ voir, par exemple, l'affaire C-116/06, Sari Kiiski, arrêt du 20 septembre 2007 (EU:C:2007:536), §§48-49; Affaire C-341/05, Laval un Partneri Ltd., arrêt du 18 décembre 2007 (EU:C:2007:809), §90; Case C-268/06,

Impact, arrêt du 15 avril 2008 (EU:C:2008:223), §§113-114; Case C-579/12 RX-II, Commission européenne c. Strack, arrêt du 19 septembre 2013 (EU:C:2013:570), §§26-27.

⁴¹ Voir le document de travail des services de la Commission : Suivi de la mise en œuvre du socle européen des

Droits, SWD (2018) 67 final du 13.3.2018, p. 4.

⁴² Voir le 5^{ème} paragraphe du Préambule du TUE, OJ C 83 of 30.3.2010, p. 17.

entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne⁴³ stipulait que, lors de l'élaboration de ses normes dans le domaine des droits de l'homme, l'UE se référerait aux normes pertinentes du Conseil de l'Europe et tiendrait compte des décisions et conclusions de ses organes de surveillance, sans que cela n'empêche la législation de la Communauté et de l'Union européenne d'offrir une protection plus étendue⁴⁴.

53. Conformément à ces engagements, **la Charte sociale européenne pourrait jouer un rôle plus important dans les études d'impact accompagnant les propositions législatives de la Commission européenne** : ces études d'impact pourraient inclure des références explicites à la Charte sociale européenne dans les lignes directrices pour les études d'impact des propositions législatives préparées par la Commission européenne. Cela permettrait de réduire considérablement le risque que les Etats membres de l'UE soient confrontés à des obligations internationales contradictoires, imposées respectivement en vertu du droit de l'UE et en vertu de la Charte sociale européenne.
54. **Les Etats membres de l'UE pourraient également être encouragés à aligner l'éventail de leurs engagements dans le cadre de la Charte sociale européenne, afin d'améliorer l'application uniforme du droit de l'UE.** À tout le moins, les Etats membres de l'UE pourraient se voir recommander d'accepter tous les paragraphes énumérés dans la Charte sociale européenne (révisée) parmi les droits fondamentaux de cet instrument⁴⁵. En outre, la Commission européenne pourrait énumérer les dispositions les plus étroitement liées au droit communautaire dérivé de l'UE, ce qui, si elles étaient acceptées par tous les États membres de l'UE, renforcerait l'efficacité et l'application uniforme du droit de l'UE.
55. Enfin, **le processus d'adhésion de l'UE à la Charte sociale européenne pourrait être engagé.** Une telle adhésion a été envisagée à plusieurs reprises, depuis le traité « Spinelli » sur l'Union européenne de 1984, et le Parlement européen s'est exprimé sans équivoque en sa faveur⁴⁶. Compte tenu du grand nombre de domaines couverts par la Charte sociale européenne dans lesquels l'UE s'est vu attribuer certains pouvoirs par les Etats membres, outre la possibilité d'adopter d'autres instruments législatifs dans ces domaines, l'UE pourrait adhérer à la Charte sociale européenne sur la base de l'article 216(1) du TFUE : la relation de l'UE avec cet instrument serait très similaire à celle qu'elle a développée avec la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, à laquelle l'UE a adhéré en 2009. En outre, les objections soulevées par la Cour

⁴³ Memorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, adopté lors de la 117^{ème} Session du Comité des Ministres à Strasbourg les 10 et 11 mai 2007, CM(2007)74 (10 mai 2007).

⁴⁴ Voir Memorandum d'accord, paragraphe 17-19.

⁴⁵ Articles 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 et 20 de la Charte sociale européenne (révisée).

⁴⁶ Résolution du Parlement européen du 27 février 2014 sur la situation des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne (2012) (2013/2078 (INI)), doc. P7_TA-PROV(2014)0173 paragraphe. 8 (a) ; Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur un socle européen des droits sociaux 0(2016/2095(INI)), P8_TA(2017)0010, para. 32.

de justice de l'Union européenne dans l'avis 2/13 concernant l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme ne s'appliqueraient pas à l'adhésion à la Charte sociale européenne (en raison des différences entre le mécanisme de contrôle mis en place par la CEDH et le mécanisme de réclamations collectives), ou pourraient être satisfaites par l'insertion de dispositions appropriées dans l'accord prévoyant l'adhésion de l'Union à la Charte sociale européenne.

Considérations finales

56. Les SGA estiment que les recommandations formulées dans ce rapport peuvent renforcer significativement le suivi des droits sociaux en Europe et garantir la pertinence continue de la Charte sociale européenne. Certains des changements proposés concernent les **méthodes de travail** de l'organe de contrôle de la Charte ou d'autres organes du Conseil de l'Europe, ou à ceux des administrations nationales des États parties. Ces changements concernent une plus grande collaboration entre le Comité européen des droits sociaux et les États parties par la création de points focaux au sein de l'administration nationale (par. 17), par l'organisation de réunions avec les représentants des États parties (par.18) ou la tenue d'auditions orales lors de l'examen des réclamations collectives (par. 22 et 28 ii)); la forme des rapports présentés par les États Parties (par. 14 et 16) ; une meilleure mise en œuvre de la Charte au niveau national par le truchement de déclarations interprétatives (par. 19) ou la mise à jour régulière du Digest (par. 46).

D'autres changements recommandés dans ce rapport nécessiteront **une décision du Comité des Ministres** : ils incluent notamment la mise en place d'une procédure de rapport simplifiée (par. 11 à 12) ; la distinction entre des rapports thématiques réguliers tous les quatre ans et des rapports spéciaux intermédiaires (par. 16). D'autres changements peuvent nécessiter une **modification des textes de la Charte**, en particulier pour augmenter le nombre de « *dispositions fondamentales* » de la Charte et le nombre minimum de dispositions que les États parties devraient accepter dans le cadre du système à *la carte* (par.33) ; pour aligner l'annexe de la Charte sur le champ d'application personnel avec les exigences du droit international des droits de l'homme (par. 38) ; d'introduire la possibilité pour les juridictions internes de demander un avis consultatif au Comité européen des droits sociaux, lorsqu'elles font face à des questions d'interprétation de la Charte (par. 41) ; ou pour permettre l'adhésion de l'Union européenne à la Charte (par. 55).

57. Le renforcement des droits sociaux conformément aux recommandations ci-dessus appelle à l'octroi de ressources supplémentaires. Tant le nombre de jours de réunion du Comité européen des droits sociaux que le soutien apporté par le Secrétariat du Service de la Charte sociale européenne devront augmenter pour permettre la préparation de questionnaires ciblés dans le cadre des procédures de rapports simplifiée (par. 11), pour organiser des réunions avec les représentants des États parties lors de l'examen des rapports des États (par.18), pour l'organisation plus fréquente d'audiences lors de l'examen des réclamations

collectives et pour assurer un suivi approprié des décisions du Comité (par. 22, 23 et 28 ii)). Plus de ressources seraient également nécessaires pour que les déclarations d'interprétation soient préparées en consultation avec les États Parties (par. 19) et pour la mise à jour du Digest (par. 46).

58. La plupart des propositions décrites ci-dessus pourraient être mises en œuvre rapidement, par un changement des méthodes de travail du Comité européen des droits sociaux ou par l'adoption d'une décision ou d'une recommandation du Comité des ministres. Les SGA estiment toutefois qu'à ce stade de l'élaboration de la Charte sociale européenne, trente ans après la création initiale d'un comité ad hoc sur la Charte sociale européenne (Charte-Rel), une Conférence ad hoc des Parties devrait être convoquée pour donner une nouvelle impulsion au processus de réforme. La Conférence pourrait chercher à parvenir à un accord sur (i) les modifications apportées à la Charte et au Protocole additionnel sur les réclamations collectives (voir les paragraphes 28 et suivants ci-dessus); ii) lancer des discussions préliminaires sur l'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne; iii) lancer des négociations sur un nouveau protocole additionnel ajoutant des droits à la liste existante, afin de rendre la Charte adaptée au 21^{ème} siècle. Parmi les candidats les plus évidents figurent le droit à un environnement sain ou durable, le droit à un niveau de vie adéquat (y compris un accès adéquat à la nourriture et à l'eau), ou les droits des travailleurs précaires, les droits des travailleurs en période de révolution technologique, d'intelligence artificielle et de numérisation.