

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Protection des droits sociaux fondamentaux et lutte contre la pauvreté au sein du Conseil de l'Europe

Van Der Plancke, Véronique; Sant'Ana, Matthias

Published in:

Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté

Publication date:

2012

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Van Der Plancke, V & Sant'Ana, M 2012, Protection des droits sociaux fondamentaux et lutte contre la pauvreté au sein du Conseil de l'Europe. dans V Van der Plancke (ed.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*. Droit en mouvement, La Charte, Bruxelles, pp. 211-266.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**TITRE 7. PROTECTION DES DROITS SOCIAUX
FONDAMENTAUX ET LUTTE CONTRE LA
PAUVRETÉ AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE**

par

Véronique VAN DER PLANCKE

Chercheuse au Centre « Droits fondamentaux et Lien social » – FUNDP,
Chercheuse associée au Centre de Philosophie du droit – UCL,
Avocate au Barreau de Bruxelles

et

Matthias SANT'ANA

Chercheur au Centre de Philosophie du droit et Assistant au CeDIE – UCL

I PROLÉGOMÈNES

« Il existe, au milieu de l'éblouissante richesse de l'Europe, une pauvreté criante. Des personnes âgées, de personnes handicapées, des sans-abri et autres, vivent dans des conditions qui ne doivent pas être acceptées. »

TH. HAMMARBERG¹

1. Il faut inculquer l'idée, écrivait Louis Edmond Pettiti, que la misère « n'est pas un phénomène de marginalité imputable aux individus et aux familles, mais un phénomène résultant d'un dysfonctionnement de la société, et par là une violation des droits fondamentaux »². Dans le même sens, Régis Brillat précisa que « la lutte contre la pauvreté est au cœur des préoccupations de tous les traités ou textes internationaux qui visent à garantir les droits humains que l'on qualifie de « droits sociaux ». Elle revêt une telle importance que, parfois, l'on assimile entièrement la garantie des droits sociaux et la lutte contre la pauvreté »^{3/4}.

2. L'évocation des droits sociaux fondamentaux renvoie naturellement au découpage classique⁵, et pourtant non seulement regrettable, mais aussi artificiel, entre plusieurs générations de droits.

¹ Voy. Th. HAMMARBERG, « Les droits sociaux nécessitent une protection adéquate, aussi en Europe », 16 octobre 2006, http://www.eoe.int/t/commissioner/Viewpoints/061016_fr.asp.

² L. E. PETTITI, « Misère, violation des droits de l'homme en Europe aujourd'hui », *Quart Monde*, juillet 1994, pp. 12 et s.

³ R. BRILLAT, « La procédure de réclamations collectives de la Charte sociale européenne et la lutte contre la pauvreté », in Centre pour l'Égalité des Chances et la lutte contre le racisme (éd.), *Pauvreté, Dignité, Droits de l'Homme*, Bruxelles, 2008, p. 74, <http://www.luttepauvrete.be/rapport10ansaccord.htm>

⁴ Pour un aperçu général, voy. E. DECAUX et A. YOTOPOULOS-MARANGOPOULOS (dir.), *La pauvreté, un défi pour les droits de l'homme*, Editions Pedone, Paris, 2009, contenant un autre article de R. BRILLAT, « La Charte sociale européenne révisée : le défi des droits sociaux face à la pauvreté », pp. 59-69.

⁵ Voy., *a contrario* : le 7 décembre 2000, à l'occasion de la signature du Traité de Nice, l'Union européenne s'est également dotée d'un instrument de protection des droits fondamentaux, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est

Division regrettable ? F. Tulkens dénonce ainsi ce que G. Haascher qualifie d'« usage pervers des typologies » car, souligne-t-elle, une manière subtile d'affaiblir les droits est de les faire « jouer les uns contre les autres, de les diviser »⁶. A première vue, il pourrait sembler en effet qu'il ne soit pas encore accordé aux droits sociaux fondamentaux le même degré de priorité qu'aux droits civils et politiques, dès lors que ces derniers sont, à l'échelle internationale, dotés de mécanismes bien établis de protection et de suivi, tandis que les premiers paraissent parfois relégués *de facto* au rang de simples aspirations politiques. Probablement faut-il y voir notamment une conséquence des politiques néolibérales qui privilégient l'efficacité économique à la nécessité des politiques d'inclusion, et délèguent largement au secteur privé des secteurs qui relevaient auparavant de sa responsabilité entière (santé, ...).

Division artificielle ? Oui, car tout homme est à la fois citoyen et être social de manière indivisible.

Aujourd'hui, le caractère fondamental des droits économiques, sociaux et culturels est à l'évidence indiscutable. En proclamant l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme, la Déclaration mondiale de Vienne de 1993 confirmait la *valeur identique* qu'il convient d'accorder aux droits humains, qu'ils soient civils et politiques ou économiques, sociaux et culturels⁷. Les seconds garantiront

unique en ce qu'elle inclut des droits civils et politiques d'une part et des droits économiques et sociaux d'autre part, de même que d'autres droits dits de la troisième génération tels le droit à la protection de l'environnement ainsi que des droits liés à l'exercice de la citoyenneté européenne. La Charte des droits fondamentaux de l'UE fédère les droits consacrés à travers divers textes internationaux. Elle met la valeur de solidarité sur le même plan que celle de *dignité humaine, liberté et égalité*, comme valeur indivisible et universelle.

⁶ Postface de Françoise TULKENS dans E. Bribosia et L. Hennebel, (sous la direction de), *Classer les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, Collection « Penser le droit », 2004, p. 390.

⁷ Conférence mondiale sur les droits de l'Homme, Déclaration et Programme d'action de Vienne, du 25 juin 1993 (ONU doc. A/CONF.157/23), § 5 : « Tous les droits de l'Homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter les droits de l'Homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant une égale valeur ». Et de poursuivre : « S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des Etats, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'Homme et toutes les libertés fondamentales ».

souvent aux acteurs les moyens utiles pour une appropriation concrète des premiers⁸ : ainsi, comment jouir pleinement du droit de vote lorsqu'on n'a pas accès à l'éducation, ou du droit à la vie sans droit à l'alimentation ? En ordre inversé, comment durablement garantir les droits sociaux fondamentaux si « les individus sont privés de l'information leur permettant d'évaluer les effets concrets engendrés par des politiques économiques », de la liberté d'expression pour les dénoncer, ou encore si leurs droits de participation politique sont bafoués ?⁹

Ce qui a valu à G. T. Chatton d'écrire que « *Dogmatiquement*, l'image traditionnelle des droits civils, qui s'appuie sur le concept révolutionnaire de la propriété (1789), est celle de remparts contre l'intervention de l'Etat, celui-ci étant de surcroît tenu de respecter l'égalité juridique de tout un chacun sans égard à sa situation de fait. Sur un ton sarcastique, Anatole France évoque, à ce propos, l'idée d'une égalité de façade, de la loi qui, « dans un grand souci d'égalité, interdit aux riches comme aux pauvres de coucher sous les ponts, de mendier dans les rues et de voler du pain ». Les droits sociaux sautent dans la brèche en s'intéressant à l'« Homme situé en société », à savoir à l'être humain en chair et en os. Ils doublent ainsi l'égalité et la liberté formelles d'une acception matérielle ou substantielle, en cherchant à créer les conditions indispensables à la jouissance des premières et à autonomiser les vulnérables qui n'en auraient autrement pas ou plus la possibilité. Or, l'essor pris par le droit international des droits de l'Homme et par les droits fondamentaux, en particulier dans l'Europe de l'après-guerre, a sensiblement effacé les frontières existant entre ces deux fonctions »¹⁰.

⁸ D. PIVETEAU, in *La Charte du XXIème siècle*, Actes du Colloque tenu à Strasbourg les 14-16 mai 1997.

⁹ G. T. CHATTON, « L'harmonisation des pratiques jurisprudentielles de la Cour européenne des droits de l'Homme et du Comité européen des droits sociaux : une évolution discrète », 30 novembre 2006, disponible sur : http://www.nottingham.ac.uk/law/hrlc/european-law-unit/ESC_Academic_Network.php ; David BEETHAM, « What Future for Economic and Social Rights » ?, in *Political Studies*, vol. 43, n° spécial, Oxford, Cambridge 1995, p. 41 ss, 49 ; I.E. Koch, « Social Rights as components in the civil right to personal liberty : another step forward in the integrated human right approach ? », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol.20/1, 2002, p.33.

¹⁰ G. T. CHATTON, « L'harmonisation des pratiques jurisprudentielles de la Cour européenne des droits de l'Homme et du Comité européen des droits sociaux : une évolution discrète », 30 novembre 2006, disponible sur : http://www.nottingham.ac.uk/law/hrlc/european-law-unit/ESC_Academic_Network.php

3. Certes, les droits économiques et sociaux présentent certaines particularités : leur nature plus généralement collective et progressive que les droits civils et politiques, l'exigence d'une politique sociale dont ils seront les fruits au bénéfice d'individus et, à l'évidence, leur contingence pour la majorité d'entre eux avec la structure économique et sociale étatique de laquelle ils doivent émerger. C'est pourquoi deux questions demeurent au centre de tous les débats relatifs aux droits sociaux fondamentaux : celle des obligations internationales des Etats parties en la matière et celle de la « justiciabilité » de ces droits.

4. Concrètement, la trilogie des obligations étatiques en matière de droits sociaux fondamentaux – respecter, protéger, réaliser¹¹ – forme un « continuum ». Par « respecter », on entend que l'Etat doit s'abstenir de prendre des mesures qui privent un individu de ce droit dans la mesure où il est réalisé/concrétisé jusqu'à ce jour : il s'agit d'une *obligation négative* et d'application immédiate imposant à l'Etat une interdiction de s'immiscer dans la jouissance d'un droit reconnu. Ainsi, par exemple, si la protection du droit à un logement suffisant, oh combien indispensable pour lutter contre la pauvreté, paraît subordonnée à l'existence de ressources suffisantes, l'interdiction des expulsions forcées comme élément du droit au logement n'est, par exemple, pas conditionné de la sorte. Par l'obligation de « protéger », l'Etat doit veiller, immédiatement à nouveau, à ce que des personnes (physiques ou morales) ne puissent commettre une violation du droit d'un autre particulier. Ainsi, la réalisation du droit au logement requiert non seulement que le législateur national introduise des normes réglementant le droit du bail protectrices des locataires, mais aussi que l'Etat veille à son application effective par les propriétaires qui voudraient procéder à des expulsions sauvages, sans recours au juge, de nuit, en hiver¹². Enfin, par l'obligation de « réaliser » le droit social fondamental en cause, l'Etat doit *faciliter l'exercice* dudit droit par chacun

¹¹ Pour une première conceptualisation, sous cette forme, de ces obligations : voy. H. Shue, *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, Princeton, 1980, pp. 35-64 (2nd ed. 1996). Cette trilogie vaut également en matière de droits civils et politiques. Pour une analyse récente de la typologie des obligations étatiques, voy. O. DE SCHUTTER, *International Human Rights Law*, Cambridge University Press, 2010, pp. 241 et s.

¹² L'Etat est le « garant », à charge pour lui de « créer d'autres responsabilités de nature civile, pénale ou autre, pesant sur les acteurs privés, voire chaque individu, par le biais de son droit national notamment ». Voy. : Voy. Mylène BIDAULT, http://www.coe.int/t/fr/coop%9ration_culturelle/patrimoine/identit%9s_culnrelles/bidault.asp

(s'assurer que chacun ait les moyens d'exercer effectivement le droit en cause), et lorsque certaines personnes ou populations ne peuvent exercer ce droit par elles-mêmes, *fournir* ledit droit. L'Etat jouira ici d'une large marge d'appréciation ; « souvent onéreux en argent et en ressources humaines (besoin de coordination, efforts de planification), certains aspects de cette strate obligationnelle ne se réalisent pleinement qu'avec le temps »¹³. Ainsi, les obligations de protéger et de réaliser imposent à l'Etat des *obligations positives d'agir*.

D'autres repères et taxinomies existent pour identifier les pourtours des obligations étatiques générées par la protection des droits sociaux fondamentaux. Ainsi, selon le Comité des NU des droits économiques, sociaux et culturels, malgré la « clause de progressivité », tout Etat doit impérativement respecter le minimum essentiel (« core content ») des droits énoncés dans le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et s'il ne parvient pas à respecter ce niveau minimum d'obligation, il devra démontrer qu'il n'a négligé aucun moyen pour s'y conformer¹⁴ (à défaut, il sera considéré comme en violation du PIDESC, sauf s'il peut invoquer des « raisons légitimes » justifiant qu'il n'ait pu respecter un niveau minimum d'obligation, des circonstances échappant à son contrôle : telles, une catastrophe naturelle ou un conflit armé, combiné au refus de l'assistance ou de la coopération internationale d'autres Etats). Parallèlement, les Etats ont l'interdiction d'adopter des mesures régressives. Plus précisément, l'obligation de « standstill » ici avancée réclame que « toute mesure délibérément régressive (...) doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles »^{15/16}.

¹³ G. T. CHATTON, « L'harmonisation des pratiques jurisprudentielles de la Cour européenne des droits de l'Homme et du Comité européen des droits sociaux : une évolution discrète », *op cit*.

¹⁴ Sur ces obligations minimales, voy. Les principes directeurs de Maastricht sur les droits économiques, sociaux et culturels, adoptés les 22-26 janvier 1997, §§ 10 et 13. Voy. également Observation générale n°3 : La nature des obligations des Etats parties (article 2, § 1 du Pacte), adoptée à la cinquième session (1990) (doc. ONU E/1991/23), au § 10 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : Le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, adoptée à la vingtième session (1999) (doc. ONU E/C.12/1999/5), §. 17.

¹⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°3 : La nature des obligations des Etats parties (article 2, § 1 du Pacte)*, adoptée à la cinquième session (1990) (doc. ONU E/1991/23), au § 9. Ainsi, l'obligation de

5. Quant à la « justiciabilité internationale »¹⁷ des droits sociaux fondamentaux, elle doit être comprise comme la capacité pour ceux-ci de fonder, en droit, un constat, par un organe international de contrôle, d'une violation effectuée par l'Etat¹⁸.

Ainsi, par exemple, sur la base d'une réclamation collective qui lui sera présentée, la question posée au Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe sera de savoir si le traitement dont l'individu (ou le groupe) a fait l'objet de la part de l'Etat, que ce soit par le fait de l'action

standstill (ce point sera plus amplement développé dans le texte de G. MAES du présent ouvrage) interdit en effet de légiférer à rebours des droits fondamentaux déjà garantis en droit interne.

16. Quant à des repères supplémentaires pour identifier les obligations étatiques, voy. également O. DE SCHUTTER, « Le protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », *Revue belge de droit international*, 2006, pp. 1-57. Dans cette étude, le Professeur O. De Schutter élabore une grille, à partir des diverses « Observations générales » auxquelles s'est donné le Comité des NU des droits économiques, sociaux et culturels, qui permet de clarifier à partir de quelques mots-clés, pour chaque droit social fondamental, les obligations concrètes qui pèsent sur les Etats :

- *Disponibilité*. L'Etat doit veiller à ce que chacun dispose d'une *quantité suffisante* du bien en cause, en fonction de ses besoins ;

- *Qualité*. Chacun doit pouvoir disposer du bien en cause d'une *qualité suffisante*.

- *Accessibilité*. Les biens et services dont l'Etat garantit la fourniture, directement ou indirectement, afin de se conformer aux obligations que le Pacte lui impose doivent être accessibles, sans discrimination, à toute personne relevant de la juridiction de l'Etat partie. Selon le Comité, l'accessibilité comporte quatre dimensions qui se recoupent mutuellement : non-discrimination, accessibilité économique (abordabilité), accessibilité physique, accessibilité de l'information

- *Acceptabilité*. Il faut encore que le bien ou le service soit acceptable, du point de vue de leurs valeurs culturelles ou religieuses, pour chacun

O. De Schutter énonce la précaution suivante : « Soulignons que cette grille n'est pas toujours applicable, sans modification, quel que soit le droit en cause. Le résumé qui est donné ici de l'approche du Comité – qui identifie dans les grandes lignes la démarche qu'il a adoptée – ne dispense pas d'un examen, pour chaque droit déterminé, de ses différentes composantes ».

17. Concept que l'on distingue de celui de « justiciabilité nationale », désignant largement la possibilité d'invoquer les droits sociaux fondamentaux devant les juridictions nationales.

18. Les développements à ce sujet sont issus de O. DE SCHUTTER, « Le protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, *op cit.*

des autorités publiques (législatives, administratives, judiciaires, ...) ou par le fait de leur omission, est ou non conforme aux obligations que le droit social fondamental impose. La question de la « justiciabilité » des droits sociaux fondamentaux « soulève donc celle de savoir si les obligations que le droit international des droits de l'Homme impose aux Etats en matière de droit au travail, à la sécurité sociale, à la santé, à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale ou le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, sont suffisamment définies pour permettre à l'organe de contrôle saisi, non pas d'indiquer dans le moindre détail quelles mesures auraient dû être prises, mais d'identifier dans le chef de l'Etat certains comportements qui constituent des violations suffisamment claires de ces obligations »¹⁹. Nous y reviendrons, en sus des développements mentionnés supra (point 3).

Selon le Professeur O. De Schutter, « (...) les gouvernants doivent justifier leurs choix au regard de l'obligation de réaliser le droit à un logement convenable pour chacun, le droit à une nourriture suffisante, le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, ou le droit à l'éducation ; sacrifier ces objectifs, que cela soit par simple indifférence, par soumission à des groupes d'intérêt, par l'absence de mesures de lutte contre la corruption, ou pour des motifs de fierté nationale qui conduisent certains gouvernements à ne pas solliciter l'aide étrangère, ne constitue pas seulement une mauvaise gestion que le peuple pourra sanctionner lors d'élections – il s'agit d'une atteinte aux droits de l'homme, que les cours et tribunaux pourront progressivement reconnaître comme telle »²⁰.

6. La présente contribution analyse plus spécifiquement la protection des droits sociaux fondamentaux comme instrument de lutte contre la pauvreté au sein du Conseil de l'Europe.

Le 19 janvier 2000, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe adoptait une Recommandation significative aux Etats membres, les invitant à reconnaître dans leur pratique et législation internes, un droit individuel, universel et justiciable à la satisfaction des besoins humains matériels élémentaires – à tout le moins la nourriture, l'habillement, l'hébergement et les soins médicaux de base – des personnes en situation d'extrême pauvreté. La Recommandation précisait que la reconnaissance d'un tel droit, pour tout individu vivant sur le territoire de l'Etat, est une condition à

¹⁹ O. DE SCHUTTER, *op cit.*

²⁰ O. DE SCHUTTER, *op cit.*

l'exercice d'autres droits fondamentaux et un élément indispensable dans un Etat fondé sur le droit²¹.

Parce que, comme l'affirme R. Brillat, on assimile très fréquemment et bien logiquement la protection des droits sociaux fondamentaux à la lutte contre la pauvreté, la première garantissant des avancées nettes dans la seconde, la partie II du présent papier développera la consécration et la protection des droits sociaux fondamentaux à l'échelle du Conseil de l'Europe. En troisième partie, nous nous attacherons à fournir quelques développements sur la portée de l'article 30 de la Charte sociale européenne révisée qui consacre expressément le « droit à la protection sociale et à la lutte contre la pauvreté ».

II. CONSÉCRATION ET PROTECTION DES DROITS SOCIAUX FONDAMENTAUX A L'ÉCHELLE DU CONSEIL DE L'EUROPE²²

7. Au sein du Conseil de l'Europe, les deux versions de la Charte sociale européenne (1961/1996) offrent une protection complémentaire indispensable à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après, CEDH). Dix ans après la CEDH aux termes de laquelle les Etats membres du Conseil de l'Europe convenaient d'assurer à leurs populations des droits civils et politiques, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adoptait la Charte sociale européenne (1961)²³, en vigueur depuis le 26 février 1965. Catalogue de droits sociaux fondamentaux, la Charte sociale européenne

²¹ Recommandation n° R (2000) 3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité (adoptée par le Comité des Ministres le 19 janvier 2000, lors de la 694^e réunion des Délégués des Ministres).

²² Pour un ouvrage général sur la Charte sociale européenne, consultez utilement O. DE SCHUTTER (coord.), *The European Social Charter : A social constitution for Europe – La Charte sociale européenne : Une constitution sociale pour l'Europe*, Bruylant, 2010, 192 p. Par ailleurs, certains passages de cette section sont repris d'un projet de texte élaboré de concert avec Valérie Verbruggen – qu'elle soit encore vivement remerciée de cette stimulante collaboration – et que celle-ci a pour sa part reproduit dans l'étude suivante : V. VERBRUGGEN, « La contribution de la Charte sociale européenne (1961) et de la Charte sociale européenne révisée à la protection des droits des enfants », *J.D.J.*, n°252, pp. 16-23.

²³ Conseil de l'Europe, Charte sociale européenne, STE 035, ouverte à la signature à Turin, le 18 octobre 1961, entrée en vigueur le 28 février 1965.

(ci-après, CSE) est le complément indispensable de la CEDH. Les Etats s'y déclarent résolus à déployer en commun tous les efforts en vue d'améliorer le niveau de vie et de promouvoir le bien-être de toutes les catégories de leurs populations au moyen d'institutions et de réalisations appropriées. Il s'était imposé avec évidence qu'on ne pouvait, par exemple, concevoir un réel droit à la vie (article 1 de la CEDH) si des droits effectifs à la santé et à la sécurité sociale n'étaient pas concomitamment consacrés (articles 11 et 12 de la CSE). Une fois lié par l'un et l'autre, la force juridique contraignante des deux instruments (CEDH et CSE) est équivalente ; les Etats membres du Conseil de l'Europe, liés d'office à la CEDH, jouissent toutefois d'une certaine marge de manœuvre dans le degré de soumission aux Chartes sociales.

La Charte sociale européenne révisée (1996)²⁴ est ensuite le fruit de la volonté des Etats membres du Conseil de l'Europe de donner à la Charte sociale européenne (1961) adoptée 35 ans plus tôt, une nouvelle impulsion en mettant à jour et en adaptant le contenu matériel de celle-ci par la prise en compte des changements sociaux fondamentaux intervenus depuis son adoption (et notamment suite à l'introduction de préoccupations sociales au sein de l'ordre juridique communautaire européen). La Charte sociale européenne révisée (ci-après, CSER), en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1999, est ainsi destinée à se substituer progressivement à la Charte sociale européenne. Au 15 août 2012, l'application des deux textes coexiste toujours ; alors que 32 Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Charte sociale européenne révisée, 11 Etats membres sur les 47 que compte le Conseil demeurent liés par la Charte sociale européenne de 1961 ; 4 Etats du Conseil de l'Europe ne sont donc engagés au respect d'aucune d'entre elles.

8. Si elle ratifia tardivement (en 1990) la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961, la Belgique était en revanche un des rares Etats contractants à l'accepter dans l'ensemble de ses dispositions²⁵. Récemment (en 2004), les autorités belges achevèrent le processus de ratification de la

²⁴ Conseil de l'Europe, Charte sociale européenne (révisée), STE 163, ouverte à la signature à Strasbourg le 3 mai 1996, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1999.

²⁵ C. DUBOIS-HAMDI, « La Charte sociale européenne et le droit social belge », *JTT*, n°695, 1998, p.1. La procédure de ratification fut en réalité sérieusement retardée par des crises gouvernementales successives et mis à mal par des objections relatives à la reconnaissance du droit de grève dans la fonction publique. *Voy. Doc. Parl.*, Sénat, sess.ord., 1989-1990, 957/2.

Charte sociale européenne révisée (CSER)²⁶, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 3 mai 1996, mais l'on doit regretter ici l'absence de zèle équivalent. Significativement, la Belgique refusa d'être liée par les dispositions consacrant un renforcement de la protection contre le licenciement. Plus étrangement, elle s'opposa à la ratification de l'article 26 § 2 de la Charte révisée qui fait de la prévention contre le harcèlement moral une exigence découlant du droit à la dignité au travail. Parmi d'autres de ses réserves – à savoir les articles auxquels la Belgique a signifié ne pas vouloir être liée – figurent encore le « droit au logement » tels que décrit dans la nouvelle Charte²⁷. L'entrée en vigueur en Belgique de la CSER en 2004 implique que l'Etat belge fasse désormais régulièrement rapport au Comité européen des droits sociaux (CEDS) sur ce texte révisé : pareil rapport fut pour la première fois déposé au CEDS en 2006.

Nous présenterons brièvement l'apport de la Charte sociale européenne révisée sans nous adonner toutefois à une description scrupuleuse des droits sociaux fondamentaux qu'elle consacre. L'instrument est peu connu ; il faut y remédier (1.). Pour paraphraser la Cour européenne des droits de l'Homme dans son enseignement constant, il nous importera ensuite d'analyser les dispositifs destinés à veiller à ce que ces droits ne demeurent pas « théoriques et illusoire », mais soient « concrets et effectifs »²⁸. Les mécanismes de contrôle seront dès lors succinctement explorés (2.).

1. Le contenu de la Charte sociale européenne révisée (1996)

9. Le texte de la Charte sociale européenne révisée (CSER) est divisé en différentes parties. Aux termes de la première, les Etats Parties reconnaissent comme *objectif d'une politique qu'elles poursuivront par tous les moyens utiles sur le plan national et international, la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif de droits* tels que le droit de

²⁶ Le 2 mars 2004 les gouvernements fédéral, régionaux et communautaires achevaient le processus de ratification de la Charte sociale européenne révisée. Voy. Loi du 15 mars 2002 portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée et à l'Annexe, faites à Strasbourg le 3 mai 1996, *M.B.*, 10 mai 2004.

²⁷ Pour plus de détails, voy. *infra*.

²⁸ Le Comité européen des droits sociaux recourt à une formule similaire selon laquelle « l'objet et le but de la Charte, traité de protection des droits de l'homme, est de protéger des droits non pas théoriques, mais effectifs ». Voy. notamment C.E.D.S., 10 septembre 1999, *C.I.J. c. Portugal*, Récl. n°1/1998, fond ; C.E.D.S., 10 octobre 2000, *S.N.P.T. c. France*, Récl. n°6/1999.

toute personne démunie de ressources suffisantes à l'assistance sociale et médicale (13), le droit à la protection en cas de licenciement (24), le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (30), le droit au logement (31), pour n'en citer que quelques-uns. Cette déclaration de 31 objectifs lie, dans son intégralité, chaque Etat signataire de la Charte sociale révisée. Les problématiques majeures de la « vie quotidienne » – tels le logement, la santé, l'éducation, l'emploi, la protection juridique et sociale et la circulation des personnes –, toutes garanties sans discrimination aucune, sont dès lors couvertes par la Charte.

10. Cette déclaration de principes générale est suivie de 31 droits fondamentaux qui sont autant d'articles de la Partie II de la Charte sociale européenne révisée²⁹. Alors que la première partie de la Charte les formule comme des objectifs à atteindre par tous les Etats-parties, la seconde consacre des droits effectifs desquels découlent des obligations pour les Etats qui ont choisi spécifiquement d'y être liés (voy. *infra*)³⁰. La Charte est en effet un instrument doté d'une certaine souplesse : les Etats ont la faculté de la ratifier sans en accepter toutes les dispositions.

Énoncé des droits consacrés dans la Première Partie de la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996

1. Toute personne doit avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement entrepris.
2. Tous les travailleurs ont droit à des conditions de travail équitables.

²⁹ Les 19 premiers articles de cette deuxième partie de la Charte de 1996 reproduisent, sauf quelques exceptions, fidèlement les 19 articles de la Charte sociale de 1961. Les articles 20 à 23 sont identiques aux 4 articles introduits par le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne du 5 mai 1988 (Protocole n°1) (Protocole additionnel à la Charte sociale européenne, STE 128, ouvert à la signature à Strasbourg le 5 mai 1988, entré en vigueur le 4 septembre 1992). De nouveaux droits sont consacrés aux articles 24 à 31.

³⁰ Pour une analyse complète du contenu de chaque droit garanti par la Charte sociale européenne de 1961, fondées sur les « Conclusions » du Comité européen des droits sociaux, voy. L. SAMUEL, *Droits sociaux fondamentaux : Jurisprudence de la Charte sociale européenne*, 2^{ème} éd., Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2002, ainsi que Conseil de l'Europe, Charte sociale européenne, *Digest de jurisprudence du Comité européen de droits sociaux* établi par le Secrétariat du Comité, pp. 6 et s.

3. Tous les travailleurs ont droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail.
 4. Tous les travailleurs ont droit à une rémunération équitable leur assurant, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie satisfaisant.
 5. Tous les travailleurs et employeurs ont le droit de s'associer librement au sein d'organisations nationales ou internationales pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux.
 6. Tous les travailleurs et employeurs ont le droit de négocier collectivement.
 7. Les enfants et les adolescents ont droit à une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels ils sont exposés.
 8. Les travailleuses, en cas de maternité, ont droit à une protection spéciale.
 9. Toute personne a droit à des moyens appropriés d'orientation professionnelle, en vue de l'aider à choisir une profession conformément à ses aptitudes personnelles et à ses intérêts.
 10. Toute personne a droit à des moyens appropriés de formation professionnelle.
 11. Toute personne a le droit de bénéficier de toutes les mesures lui permettant de jouir du meilleur état de santé qu'elle puisse atteindre.
 12. Tous les travailleurs et leurs ayants droit ont droit à la sécurité sociale.
 13. Toute personne démunie de ressources suffisantes a droit à l'assistance sociale et médicale.
 14. Toute personne a le droit de bénéficier de services sociaux qualifiés.
 15. Toute personne handicapée a droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté.
 16. La famille, en tant que cellule fondamentale de la société, a droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer son plein développement.
 17. Les enfants et les adolescents ont droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée.
 18. Les ressortissants de l'une des Parties ont le droit d'exercer sur le territoire d'une autre Partie toute activité lucrative, sur un pied d'égalité avec les nationaux de cette dernière, sous réserve des restrictions fondées sur des raisons sérieuses de caractère économique ou social.
 19. Les travailleurs migrants ressortissants de l'une des Parties et leurs familles ont droit à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie.
- ⇒ Ces 19 premiers droits étaient déjà reconnus dans la Charte sociale européenne de 1961
20. Tous les travailleurs ont droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe.

21. Les travailleurs ont droit à l'information et à la consultation au sein de l'entreprise.
 22. Les travailleurs ont le droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu du travail dans l'entreprise.
 23. Toute personne âgée a droit à une protection sociale.
- ⇒ Ces 4 derniers droits étaient déjà reconnus dans le Protocole additionnel du 5 mai 1988
24. Tous les travailleurs ont droit à une protection en cas de licenciement.
 25. Tous les travailleurs ont droit à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur.
 26. Tous les travailleurs ont droit à la dignité dans le travail.
 27. Toutes les personnes ayant des responsabilités familiales et occupant ou souhaitant occuper un emploi sont en droit de le faire sans être soumises à des discriminations et autant que possible sans qu'il y ait conflit entre leur emploi et leurs responsabilités familiales.
 28. Les représentants des travailleurs dans l'entreprise ont droit à la protection contre les actes susceptibles de leur porter préjudice et doivent avoir les facilités appropriées pour remplir leurs fonctions.
 29. Tous les travailleurs ont le droit d'être informés et consultés dans les procédures de licenciements collectifs.
 30. Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
 31. Toute personne a droit au logement.
- ⇒ Ces 7 derniers droits ont été introduits par la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996

11. On distingue traditionnellement au sein des droits sociaux fondamentaux ceux qui protègent les droits de l'homme dans le travail (tels le droit au travail, le droit à la formation professionnelle, le droit à la sécurité sociale, le droit syndical et de négociation collective, ...) de ceux qui consacrent le respect des droits de l'homme en dehors de la sphère de l'emploi : ces derniers, nécessaires à la « cohésion sociale », peuvent être de portée générale (droit à la santé, à l'assistance, au logement, ...) ou catégorielle (droits adaptés aux besoins singuliers des personnes âgées ou handicapées, aux mères avec enfants, ...)³¹. On doit toutefois regretter l'absence de structure harmonieuse de la Charte sociale révisée qui, plutôt que d'enchaîner logiquement ces droits selon leur catégorie d'appartenance, les présente en ordre dispersé.

³¹ S. GRÉVISSE, « Rapport introductif », in *La Charte sociale européenne*, (éd. J.-F. Akadji-Kombé et S. Leclerc), Bruxelles, Bruylant, 2001, pp.4-5.

12. Plus significative encore, une distinction transversale parmi les droits sociaux fondamentaux de la Charte sociale européenne révisée (CSER) doit retenir notre attention parce qu'elle instaure une relative hiérarchie entre eux. La Charte sociale européenne révisée porte ainsi à 9 les droits constitutifs de ce que l'on appelle communément le « noyau dur » de la Charte. En conséquence, les Etats doivent se considérer liés par au moins 6 des droits suivants : droit au travail (article 1), droit syndical (article 5), droit de négociation collective (article 6), droit des enfants et des adolescents à la protection (article 7), droit à la sécurité sociale (article 12), droit à l'assistance sociale et médicale (article 13), droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (article 16), droits des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (article 19) et le droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession sans discrimination fondée sur le sexe (article 20). Le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30) n'y est donc pas nommément repris.

Certains de ces droits formant le « noyau dur » ne sont toutefois pas sans rappeler les quatre principes fondamentaux au travail tels que consacrés dans l'article 2 de la Déclaration de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) – Organisation qui a pour objectif de réduire la pauvreté³² - du 19 juin 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail : la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Ces quatre principes sont protégés à travers huit conventions de l'OIT que le Conseil d'administration du Bureau International du Travail a considérées comme fondamentales quel que soit le niveau de développement des différents

³² Rappelons que l'Organisation Internationale du Travail (OIT) a en effet pour vocation de réduire la pauvreté, de parvenir à une mondialisation juste et d'améliorer l'accès des hommes et des femmes à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité. Elle a pour principal objectif de promouvoir les droits au travail, d'encourager la création d'emplois décents, de développer la protection sociale et de renforcer le dialogue social dans la gestion des problèmes liés au monde du travail. Les normes internationales instaurées par l'OIT sont des instruments juridiques qui définissent les principes et les droits minimums au travail. Il s'agit soit de conventions juridiquement contraignantes qui pourront être ratifiées par les États Membres (la Belgique a ratifié un grand nombre d'entre elles), soit de recommandations, qui servent de principes directeurs ayant un caractère non contraignant.

Etats membres³³. A travers l'article 2 de la Déclaration de l'OIT, la Conférence Internationale du Travail proclame ainsi « que l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux »³⁴.

Le « noyau dur » des droits sociaux identifiés au sein du Conseil de l'Europe n'en a que plus de pertinence. Mais plus encore, par souci de cohérence et dans la mesure de leur ratification des Conventions OIT, ne faudrait-il pas à l'avenir requérir des Etats qui ratifient la Charte sociale révisée l'acceptation obligatoire des articles relatifs au droit au travail (article 1), au droit syndical (article 5), au droit de négociation collective (article 6), au droit des enfants et des adolescents à la protection (article 7) ainsi qu'au droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession sans discrimination fondée sur le sexe (article 20) ?³⁵

13. Les Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent se considérer comme liés par un nombre supplémentaire d'articles ou de paragraphes de la Partie II de la Charte sociale européenne révisée qu'ils choisiront sans

³³ Voy. la Convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948) ; la Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949) ; la Convention (n° 29) sur le travail forcé (1930) ; la Convention (n°105) sur l'abolition du travail forcé (1957) ; la Convention (n°111) concernant la discrimination (emploi et profession) (1958) ; la Convention (n°100) sur l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale (1951) ; la Convention (n° 138) sur l'âge minimum pour le travail des enfants (1973) et la Convention (n°182) sur les pires formes de travail des enfants (1999).

³⁴ Il faut préciser que la Déclaration n'impose aux États Membres de l'OIT qu'une « obligation de moyen » de réaliser ces droits et principes, considérant l'application effective des normes sociales comme le résultat d'un processus à long terme. Par sa Déclaration de 1998, l'OIT rappelle ainsi solennellement à ses 175 États membres la nécessité impérieuse de respecter le corpus des *normes fondamentales du travail*. J.-C. Javillier déclarait que *l'actualité comme la pertinence universelle* de ces dernières est attestée *sans ambiguïté aucune*. J.-C. JAVILLIER, « Pertinence des droits et principes fondamentaux et dynamique des normes internationales du travail » dans *Les droits fondamentaux au travail : état des lieux et perspectives*, Éducation ouvrière 2001/1, n°122, p.6.

³⁵ Tous Etats membres du Conseil de l'Europe sont membres de l'OIT à l'exception de la principauté d'Andorre, du Liechtenstein, de la Moldavie et de Monaco.

devoir s'en justifier³⁶, pourvu que le nombre total des articles et paragraphes qui les lient ne soient pas inférieurs à 16 articles ou à 63 paragraphes (Partie III, article A c)). Parmi ces droits n'appartenant pas au noyau dur de la Charte sociale européenne révisée, citons par exemple le droit des travailleuses à la protection en cas de maternité (article 8), le droit à la formation professionnelle (article 10) ou encore le droit à la protection de la santé (article 11)³⁷.

Notons toutefois que chaque Etat demeure lié par les articles et les paragraphes qu'il a déjà ratifiés dans la Charte sociale européenne initiale. Il a déjà été précisé que certains paragraphes d'articles de la Charte sociale européenne ont été *modifiés* à l'occasion de l'adoption de la Charte sociale européenne révisée. Ces amendements doivent, lorsque l'Etat était déjà lié par les dispositions concernées, être acceptés tels quels. Ceux-ci renforcent les droits suivants : une amélioration des conditions de travail équitables (article 2 §§ 3 (augmentation des congés annuels) et 4) ; une consolidation du principe de non discrimination ; une égalité plus poussée entre les hommes et les femmes dans tous les domaines de la Charte, une meilleure protection de la maternité et une meilleure protection de la mère (article 8 §§ 1, 2 et 4) ; une protection sociale, juridique et économique accrue des enfants travailleurs (article 7 §§ 2, 4 et 7) ; une protection accrue des personnes handicapées (article 15 §§ 1, 2 et 3).

Par contre, les *nouveaux* paragraphes dans des articles déjà ratifiés ont dû faire l'objet d'une évaluation de la part de chaque gouvernement ratificateur.

14. Ces 31 droits sont complétés par une série de dispositions techniques (Parties III à VI de la Charte), notamment sur la portée des engagements pris et les mécanismes de contrôle (voy. *infra*). L'article

³⁶ Notons toutefois l'article 22 de la Charte sociale européenne (Rapports relatifs aux dispositions qui n'ont pas été acceptées) aux termes duquel « Les Parties contractantes présenteront au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, à des intervalles appropriés et sur la demande du Comité des Ministres, des rapports relatifs aux dispositions de la partie II de la Charte qu'elles n'ont pas acceptées au moment de la ratification ou de l'approbation, ni par une notification ultérieure. Le Comité des Ministres déterminera, à des intervalles réguliers, à propos de quelles dispositions ces rapports seront demandés et quelle sera leur forme ». L'article C (Partie IV) de la CSER indique que l'application des engagements juridiques contenus dans la CSER sera soumise au même contrôle que celui de la Charte sociale européenne de 1961.

³⁷ Un document intitulé « Annexe à la Charte sociale » détaille le contenu matériel de chaque droit garanti par la Charte sociale européenne révisée.

G précise ainsi que « les droits et principes de la Partie II ne pourront faire l'objet de restrictions ou de limitations non spécifiées dans les parties I et II, à l'exception de celles qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs » (Partie V, article G.1).

15. Il est intéressant de mentionner qu'au total, la Belgique a ainsi accepté 87 des 98 paragraphes que compte la Charte sociale européenne révisée. Concrètement, ceci signifie qu'elle a choisi d'être liée par l'ensemble des droits garantis par la Charte sociale européenne révisée à l'exclusion des dispositions énumérées ci-dessous. La justification avancée au regard de chacune des dispositions concernées est brièvement exposée.

- L'article 19 § 12 qui engage l'Etat à favoriser et à faciliter, dans la mesure du possible, l'enseignement de la langue maternelle du travailleur migrant à ses enfants a été jugée inapplicable en Belgique en raison du régime linguistique des Communautés³⁸.
- Lors de la signature du Protocole additionnel (n°1) à la Charte sociale européenne³⁹ déjà, le gouvernement belge avait émis une réserve concernant l'article 4 dudit protocole, aujourd'hui devenu l'article 23 de la Charte sociale européenne révisée, qui établit le droit des personnes âgées à une protection sociale adéquate. En vue d'assurer l'exercice effectif de ce droit les Etats contractants s'engagent à prendre ou à promouvoir des mesures appropriées tendant notamment à permettre aux personnes âgées de demeurer le plus longtemps possible des membres actifs à part entière de la société. L'octroi de ressources suffisantes pour permettre aux personnes âgées de mener une existence décente et de participer activement à la vie publique, sociale et culturelle est l'une des mesures préconisées. L'acceptation par la Belgique de l'article 4 du protocole additionnel à la Charte sociale impliquerait notamment qu'elle garantisse aux ressortissants de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, en ce compris des Etats non membres de l'Union européenne ou les Etats avec lesquels aucun accord bilatéral n'aurait été conclu, l'égalité de traitement en

³⁸ Projet de loi portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée et à l'annexe, faites à Strasbourg le 3 mai 1996, Sénat, sess. ord., 2000-2001, *Doc. Parl.*, 2-838/1.

³⁹ Loi du 26 septembre 1996 portant assentiment au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne, et à l'Annexe, faits à Strasbourg le 5 mai 1988, -- Addendum, *M.B.*, 18 novembre 2003 ; Projet de loi portant assentiment au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne, et à l'Annexe, faits à Strasbourg le 5 mai 1988, Sénat, sess. ord., 1995-1996, *Doc. Parl.*, 1-267/1.

matière d'octroi du revenu garanti. Or, les travaux parlementaires ayant précédé l'adoption dudit protocole exposent que tous les ressortissants des pays membres du Conseil de l'Europe, à l'exception des pays également membres de l'Union européenne et ou liés à la Belgique par un accord de réciprocité, ne pourraient, en cas de ratification de cette disposition par la Belgique, sauf exceptions, bénéficier du revenu garanti accordé aux personnes âgées en vertu, à l'époque, de la loi du 1er avril 1969. L'adhésion de dix nouveaux États à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 relativise la pertinence de cette objection. En outre, l'on peut se poser la question de savoir s'il est acceptable que le droit de l'UE soit invoqué pour justifier la non ratification de cette disposition⁴⁰.

- L'obstacle principal avoué à la ratification de l'article 24 qui consacre le droit à la protection en cas de licenciement - et se fonde sur la Convention n° 158 de l'OIT relative au licenciement -, réside dans l'obligation de motivation de la cessation de l'occupation du travailleur. On relèvera utilement des travaux parlementaires la considération suivante : « En effet, en droit belge, le licenciement n'est généralement pas motivé sauf pour certaines catégories bien déterminées de travailleurs protégés telles les femmes enceintes ».
- Alors qu'elles débattaient de l'adoption de ce qui serait, quelques mois plus tard à peine, la loi du 11 juin 2002 relative à la protection contre la violence, le harcèlement moral et sexuel au travail⁴¹, les chambres choisissaient de ne pas ratifier l'article 26 § 2 garantissant le droit à la dignité au travail sous la forme d'une protection contre le harcèlement moral. Des motifs tirés de sa difficulté d'interprétation et d'application ont été avancés⁴².

⁴⁰ Voy. également, projet de loi portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée et à l'Annexe, faites à Strasbourg le 3 mai 1996, Sénat, sess. ord., 2000-2001, *Doc. Parl.*, 2-838/1 : Rapport fait au nom de la Commission des relations extérieures et de la défense par M. Roelants Du Vivier, Sénat, sess. ord., 2001-2002, *Doc. Parl.*, 2-838/2.

⁴¹ Voy. Loi du 11 juin 2002 relative à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail, insérant un nouveau chapitre *Vbis* dans la Loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (*M.B.*, 22 juin 2002). Cette loi a ensuite fait l'objet de plusieurs modifications législatives.

⁴² Projet de loi portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée et à l'annexe, faites à Strasbourg le 3 mai 1996, Sénat, sess. ord., 2000-2001, *Doc. Parl.*, 2-838/1. Les discussions épinglaient le fait, au regard de cet article 26 de la CSER, que « Le second paragraphe concerne les autres formes de violence verbale ou d'intimidation volontaire qui affectent la dignité d'un travailleur. Les exemples cités dans le Rapport explicatif du Conseil de l'Europe sont entré

- L'article 27 consacre le droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement. Une des difficultés majeures invoquées à l'encontre de la ratification de l'article 27, disposition directement inspirée de la convention n° 156 de l'OIT en matière d'égalité des chances et de traitement pour les travailleurs masculins et féminins ayant des responsabilités familiales⁴³, est à nouveau l'obligation de motivation de licenciement qui est également à la base du paragraphe 3 de cet article⁴⁴.
- Au motif que l'article 28⁴⁵ - droit des représentants des travailleurs à la protection dans l'entreprise et facilités à leur accorder - accorde une protection plus étendue aux représentants des travailleurs que ne le fait la législation belge en vigueur, sa ratification a été écartée⁴⁶.
- Enfin, c'est à nouveau l'état de la législation belge, jugée comme n'atteignant pas le degré d'exigence requis par l'article 31, qui a motivé la non ratification de cet article consacré au droit au logement⁴⁷.

Les justifications offertes par la Belgique à la non acceptation des dispositions précitées sont peu satisfaisantes. Les débats entourant la ratification de la Charte révisée furent brefs et pauvres en contenu. Ainsi, faire mention de l'état de la législation actuelle en matière de logement, par

autres l'exclusion systématique d'un travailleur de toute discussion concernant l'organisation du travail à laquelle peuvent prendre part ses collègues, le fait de ne pas mettre un bureau à la disposition d'un travailleur. Le gouvernement propose de ne pas ratifier ce second paragraphe. Le libellé n'est pas clair et peut poser des problèmes lorsqu'il s'agira de le respecter ».

⁴³ Organisation Internationale du Travail (OIT), Convention n°156 concernant l'égalité de chances et de traitement pour les travailleurs des deux sexes : travailleurs ayant des responsabilités familiales, adoptée le 23 juin 1981. La Belgique n'a pas ratifié cette convention.

⁴⁴ Projet de loi portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée et à l'annexe, faites à Strasbourg le 3 mai 1996, Sénat, sess. ord., 2000-2001, *Doc. Parl.*, 2-838/1.

⁴⁵ Cet article 28 de la Charte sociale européenne révisée se rapproche, dans sa portée, de la Convention n°135 de l'OIT concernant la protection des représentants des travailleurs dans l'entreprise et des facilités à leur accorder (adoptée le 23 juin 1971). La Belgique n'a pas ratifié cette convention.

⁴⁶ Projet de loi portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée et à l'annexe, faites à Strasbourg le 3 mai 1996, Sénat, sess. ord., 2000-2001, *Doc. Parl.*, 2-838/1.

⁴⁷ Projet de loi portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée et à l'annexe, faites à Strasbourg le 3 mai 1996, Sénat, sess. ord., 2000-2001, *Doc. Parl.*, 2-838/1.

exemple, pour s'opposer à une disposition en ce domaine revient à ôter l'intérêt d'adhérer à des traités internationaux : en effet, loin de l'intention de donner « bonne conscience » aux Etats qui les ratifient, les traités doivent les conduire à renforcer leurs normes actuelles pour réaliser les droits économiques et sociaux dans la dynamique de « progressivité » qui caractérise ces derniers⁴⁸.

Nous devons toutefois souligner que la non ratification de ces divers articles de la Charte sociale européenne révisée ne dispense pas la Belgique de toute obligation dans les domaines qu'ils recouvrent, dès lors qu'elle demeure liée par la nécessité de poursuivre les objectifs mentionnés en Partie 1 de la CSER. En revanche, les dispositions refusées par la Belgique échappent aux mécanismes de contrôle de la Charte sociale révisée.

16. Cette description succincte de la CSE/R nous permet de formuler une double conclusion mettant en exergue la différence de régime réservée à la CSER en comparaison avec la CEDH. Il faut rappeler premièrement que 4 Etats du Conseil de l'Europe ne sont liés ni par la CSE ni par la CSER (puisque l'adhésion est libre), alors que l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe sont tenus au respect de la Convention européenne des droits de l'Homme. Deuxièmement, alors que la CEDH s'impose aux Etats parties dans l'ensemble de ses dispositions, ces mêmes Etats élisent les articles de la CSER auxquels, le cas échéant, ils acceptent d'être liés. Bien qu'on puisse regretter la latitude abandonnée aux Etats dans les obligations qu'ils assument en matière de droits sociaux fondamentaux, peut-être devrions-nous interpréter celle-ci comme l'expression de la progressivité de ces droits et non de l'absence de priorité qui leur serait réservée ?

17. Il faut encore épinglez une dernière différence de taille, relative au champ d'application *ratione personae* des instruments respectifs. La CEDH prévoit dans son article premier que les Etats devront garantir les droits et

⁴⁸ Voy. l'intervention de Ph. MONFILS en ce sens : « J'oserais dire en plaisantant à peine que s'il ne fallait voter et approuver que des traités européens n'allant pas au-delà de notre législation, il serait tout à fait inutile de le faire. En effet, une législation comme la Charte sociale européenne donne des indications aux divers Etats et, dans la mesure où un Etat ne remplit pas complètement ces indications, il est invité à poursuivre son effort ». Projet de loi portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée et à l'Annexe, faits à Strasbourg le 3 mai 1996 (Doc 2-838), Sénat, sess. ord., 2000-2001, *Annales* (jeudi 29 novembre 2001), 2-161.

libertés y figurant à toute personne relevant de leur juridiction, à savoir à tout résident quelle que soit son origine : qu'il provienne d'un pays tiers au Conseil de l'Europe n'a aucune incidence sur la protection dont il peut se prévaloir. Les Chartes sociales successives endossent un tout autre régime. Au terme du § 1^{er} de l'Annexe à la CSER, les étrangers qui ne sont ressortissants d'aucun Etat partie ne sont en principe pas couverts par les dispositions de la Charte. Par ailleurs, les étrangers ressortissant d'un Etat partie ne peuvent bénéficier des droits garantis dans la CSER sur le territoire d'une autre partie contractante qu'à la condition d'y être en situation régulière et d'y avoir une résidence légale ou un travail régulier. On regrettera vivement ce catalogue d'exclusions⁴⁹, que le Comité européen des droits sociaux a d'ailleurs tenté d'atténuer dans sa décision *F.I.D.H. c. France*⁵⁰.

2. Mécanismes de contrôle du respect des droits sociaux fondamentaux au sein du Conseil de l'Europe

18. I.E. Koch déclarait utilement que « human rights can be of equal value without being similar in character, and the task must be to consider how we can provide a better protection of human rights as such, whether categorised as economic, social, cultural, civil or political »⁵¹.

Il est indispensable de souligner l'importance des mécanismes de supervision (contrôle et suivi) pour veiller à l'effectivité même des droits sociaux fondamentaux, pour s'assurer que ces droits ne soient pas une simple « ambition » ou pire une pétition de principe, mais qu'ils puissent participer, un tant soit peu, à l'œuvre de transformation sociale. Il faut

⁴⁹ Ces exclusions ont fait l'objet de si nombreuses critiques qu'il avait été proposé d'abroger cette disposition au moment de la révision de la CSE. Voy. Avis n°131 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à propos de l'élaboration du Protocole d'amendement de 1988. Cet avis n'a pas été suivi.

⁵⁰ Dans cette décision, partant du principe que « les soins de santé constituent un préalable essentiel à la préservation de la dignité humaine », le CEDS va finalement juger « qu'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 ». Voy. C.E.D.S., 8 septembre 2004, *F.I.D.H. c. France*, Récl. n°14/2003, foud.

⁵¹ I.E. KOCH, « Social Rights as components in the civil right to personal liberty : another step forward in the integrated human right approach ? », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol.20/1, 2002, p.33.

néanmoins constater que les mécanismes de contrôle spécifique à la CSER ne sont en rien comparables à celui de la CEDH⁵².

19. Indépendamment du « contrôle conditionnel et encore « marginal » » de la CSER par la Cour européenne des droits de l'Homme, sur lequel nous reviendrons ultérieurement (C.), la CSER prévoit deux mécanismes de contrôle spécifiques : le « rapportage étatique » (A.) et les « réclamations collectives » (B.).

Pour contrôler le respect des droits découlant d'obligations étatiques à « caractère progressif »⁵³, la méthode binaire qui caractérise la « fonction de juger » (condamnation ou pas de l'Etat défaillant) n'est pas toujours adaptée et doit, dès lors, impérativement être complétée par un mécanisme de « révision périodique ». A travers l'examen de rapports présentés à intervalles réguliers par les gouvernements eux-mêmes, les Etats et le Comité européen des droits sociaux (ci-après, CEDS) s'investissent dans un « processus réflexif périodique et un dialogue constructif » par étape. De façon générale, il faudra quelque peu relativiser l'efficacité du mécanisme de contrôle « sur rapport », les recommandations du Comité étant dépourvues formellement de toute force contraignante ; de par son caractère régional, l'indépendance et la haute expertise de ses membres, il exerce néanmoins une réelle « pression morale ». La possibilité d'introduire des « réclamations collectives » devant le CEDS ne remédie que partiellement à cette lacune⁵⁴.

A. Mécanisme de rapportage étatique devant le CEDS

20. Mécanisme de « régulation juridico-politique mutuelle »⁵⁵ aux termes duquel les Etats soumettent un rapport relatif à l'application des dispositions de la Partie II de la Charte sociale européenne (révisée) qu'ils ont adoptées, le « rapportage étatique » fait intervenir différentes instances

⁵² Cette distinction tendant à malencontreusement conforter les tenants d'une hiérarchie entre droits civils et politiques, et droits économiques et sociaux.

⁵³ Telle l'obligation de garantir le droit au travail, d'améliorer sans cesse le système de sécurité sociale ou d'adapter les infrastructures pour les personnes handicapées, ...

⁵⁴ Sur le CEDS, consultez utilement O. DE SCHUTTER et M. SANT'ANA, « The European Committee of Social Rights (the ECSR) » in G. de Beco, *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, Routledge, 2011, pp. 71-99.

⁵⁵ J. JACQMAN, « la Charte sociale européenne en bref », *J.D.J.*, n°245, mai 2005.

du Conseil de l'Europe : Le Comité européen des droits sociaux (CEDS), le Comité gouvernemental et le Comité des Ministres⁵⁶.

Comme le formalisait le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des NU, les objectifs d'un mécanisme de rapportage peuvent utilement être résumés comme suit⁵⁷ : s'informer régulièrement sur la manière dont chaque Etat met en œuvre les droits sociaux fondamentaux, afin de pouvoir réagir, notamment en surveillant le risque de discriminations ; mettre en avant les politiques publiques qui concrétisent l'obligation de réaliser ces droits ; faciliter l'évaluation par l'opinion publique et la participation de la société civile ; évaluer les progrès réalisés en matière de droits sociaux fondamentaux ; mieux comprendre les difficultés et identifier les solutions possibles et échanger des bonnes pratiques en vue d'un apprentissage collectif des Etats.

21. Les Etats parties soumettent *annuellement* au CEDS un rapport dans lequel ils indiquent comment ils mettent en œuvre certaines dispositions de la Charte, en droit et en pratique. Chaque rapport annuel porte sur une partie seulement des dispositions acceptées. Le Comité d'experts indépendants (CEDS) appréciera 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. Cette précision induit, qu'*a contrario*, le Comité gouvernemental où siègent des représentants des Parties contractantes,

⁵⁶ Notons qu'un Protocole n°2 portant amendement à la Charte sociale européenne, STE 142, du 21 octobre 1991, ouvert à la signature à Turin le 21 octobre 1991, poursuit l'objectif d'améliorer l'efficacité de la Charte et, en particulier, le fonctionnement de son mécanisme de contrôle. Les modifications prévues par ce protocole ont trait notamment à la communication de copies des rapports et observations (article 1^{er}), à l'examen des rapports (article 2), au comité d'experts indépendants (article 3). Si la Belgique a ratifié ce protocole (voy. Loi du 27 juillet 1997 portant assentiment au Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne, fait à Turin le 21 octobre 1991, *M.B.*, 2 mars 2001), il ne pourra toutefois entrer en vigueur que lorsque toutes les Parties contractantes auront exprimé leur consentement à être liées par celui-ci. Or, à la date du 15 août 2012, seuls 23 Etats avaient ratifié ou adhéré au dit Protocole. Dans l'attente des ratifications utiles, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a toutefois, dans la mesure où le texte actuel de la Charte le permet, cependant déjà autorisé les organes de contrôle de la Charte à appliquer les nouvelles dispositions du Protocole dès le deuxième cycle de contrôle, débuté en 1992, compte tenu de l'urgence de l'amélioration du système de contrôle

⁵⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°1(1989) : Rapports des Etats parties.

devra s'abstenir de discuter, comme auparavant, l'appréciation juridique des experts indépendants⁵⁸.

22. Le CEDS rend ensuite des « Conclusions », publiées chaque année, qui peuvent être de *trois ordres*. Il conclut soit que la situation nationale telle que décrite dans le rapport présenté par le gouvernement de l'Etat concerné *est conforme* aux dispositions de la Charte engageant l'Etat concerné ; soit que la situation *n'est pas conforme* ; soit qu'il ne dispose *pas d'informations suffisantes* ou d'éléments suffisamment précis pour se prononcer. Dans ce dernier cas, il ajourne ses « Conclusions » dans l'attente de la réception des renseignements demandés qui devront figurer dans le prochain rapport de l'Etat. Il faut apprécier ici le travail remarquable du CEDS, en ce qu'il pose aux Etats des questions concrètes, sollicite des réponses de manière à être le plus à même de trancher et, si le doute subsiste, reporte l'interprétation requise. Le Comité européen des droits sociaux a la réputation d'être particulièrement persévérant à l'égard des Etats en défaut de conformer leurs législations et pratiques nationales aux exigences de dispositions dont ils ont fait le choix de la ratification⁵⁹. Si un Etat ne donne pas suite à une décision de non-conformité du Comité, le Comité des Ministres, sur proposition du Comité gouvernemental, adresse une « recommandation » à l'Etat lui demandant de modifier la situation en droit ou en pratique.

On appréciera l'attention accrue réservée aux *partenaires sociaux* qui deviendront des acteurs indispensables du processus de rapportage : ils éclaireront le Comité, mais aussi accéderont plus aisément à l'information gouvernementale, ce qui pourra faciliter en leur chef, lorsque cela se justifie, le dépôt de « réclamations collectives » pour violations de la CES(R). Il faut en revanche regretter qu'une possibilité n'ait pas été explicitement offerte aux organisations non gouvernementales de déposer un rapport alternatif à celui rédigé par l'Etat, et contenant des renseignements complémentaires, souvent peu avouables : elles constituent en effet une source de renseignements majeure des violations des droits

⁵⁸ La répartition des fonctions et des compétences de ces différents organes de contrôle ont été aménagées à l'occasion de l'adoption du protocole d'amendement STE 142. Il importait de les clarifier afin de mieux séparer l'appréciation juridique de la conformité de la situation nationale d'une part, et les commentaires politiques, économiques et sociaux d'autre part. Dans le passé, l'absence de clarification à cet égard a donné lieu à des critiques et avait entaché l'efficacité de la sanction politique.

⁵⁹ J. JACQUAIN, « la Charte sociale européenne en bref », *J.D.J.*, n°245-mai 2005, p. 23.

sociaux fondamentaux, et sont susceptibles de fournir des idées-clés quant à la mise en œuvre de ceux-ci⁶⁰. C'est à ce titre que certaines d'entre elles ont le pouvoir d'introduire des réclamations collectives. Aligner leurs compétences, en matière de rapportage, sur celles des partenaires sociaux aurait rétabli une meilleure cohérence d'ensemble. En pratique toutefois, on appréciera que le Comité européen des droits sociaux, disposant d'une liberté considérable dans la sélection de ses sources d'information, a déjà d'initiative cité des rapports d'autres organes de contrôle, ainsi que des rapports d'organisations non-gouvernementales⁶¹.

23. Les premières conclusions du Comité d'experts indépendants relatives à la Belgique concernent la période 1991-1992⁶². A la suite de la remise de ses rapports périodiques auprès du CEDS, la Belgique a reçu plusieurs recommandations en matière notamment de protection des femmes enceintes contre le licenciement, de respect du droit de grève par les juridictions belges⁶³, ...

⁶⁰ Le Comité onusien des droits économiques, sociaux et culturels sollicite activement depuis 1993 la participation des ONG pour surveiller le respect par les Etats des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Sur la participation des ONG au Comité onusien des droits économiques, sociaux et culturels, voy. le document intitulé « NGO participation in activities of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights » E/C.12/1993/WP.14. Voy. également, « Participation of non-governmental organizations in the Committee on Economic, Social and Cultural Rights », E/C.12/2000/6. Les ONG peuvent notamment identifier la liste des problématiques préoccupantes à soumettre aux différents Comités onusiens (groupe de travail en pré-session). Quant elles en ont les moyens temporels, financiers et humains, elles rédigeront un rapport alternatif à celui déposé par le gouvernement. Les comités onusiens jugent d'ailleurs peu raisonnable d'endosser purement et simplement la version déclinée par l'Etat soumis au contrôle.

⁶¹ Voy, par exemple, CEDS, *Conclusions XVI-2 Volume I (République Tchèque)*, commentaire de l'article 16, où est cité un rapport soumis au Comité des droits de l'enfant. Pour d'autres exemples, voy. O. De Schutter et M. Sant'Ana, *op.cit.*, p. 79.

⁶² Conclusions XIII-2, période de référence 1991-1992.

⁶³ Dans le cadre de l'examen pointu qu'il fait du respect par la Belgique de l'article 6 § 4 (droit de négociation collective – actions collectives) de la Charte sociale européenne, le Comité européen des droits sociaux a analysé la jurisprudence belge afin de s'assurer notamment que l'intervention des juridictions belges ne réduit pas le droit de grève au point de l'atteindre dans sa substance même et de le priver de son efficacité. Le Comité rappelle qu'il a toujours considéré que l'article 6 § 4 de la Charte implique que la grève ait non seulement un effet

24. Naturellement, ce mécanisme de rapportage n'est qu'une arme partielle pour protéger les droits sociaux fondamentaux et lutter contre la pauvreté au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe. D'abord, on assiste parfois à un manque de ressources de certains Etats pour établir, avec diligence, leur rapport, ce qui hypothèque la suite du processus. Surtout, un suivi efficace des recommandations est loin d'être garanti. La publicité de celles-ci, par une diffusion aussi large que possible, manque, alors qu'elle est nécessaire tant à une appropriation publique des textes protégeant les individus qu'à un suivi rigoureux des principales préoccupations du CEDS⁶⁴. Enfin, nous pourrions douter de l'efficacité de ce mécanisme de contrôle « sur rapport », dès lors que les recommandations émises sont, au nom du respect des souverainetés étatiques, dépourvues formellement de toute force contraignante. Ainsi, dans quelle mesure l'Etat aura-t-il le souci de suivre les recommandations formulées dans les observations finales faites sur la base des rapports étatiques périodiques ? Sa préoccupation sera toutefois accrue s'il court le risque, en cas de non-conformité aux recommandations formulées, qu'une réclamation collective soit introduite à son encontre. Mais nous verrons que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ne sont pas soumis à ce dernier mécanisme.

B. Les « réclamations collectives » devant le CEDS⁶⁵

25. Le contrôle du respect de la Charte sociale (révisée) a été considérablement renforcé par le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives⁶⁶, ratifié le 26 juin 2000 par la

suspensif sur le contrat de travail, mais aussi qu'il soit interdit de façon suffisamment dissuasive de licencier les travailleurs grévistes. Constatant que le droit belge ne prévoit pas d'interdiction de licenciement, le Comité considère que la situation n'est pas conforme à l'article 6 § 4 pour ce second motif. Voy. Comité européen des droits sociaux, Charte sociale européenne, Conclusions Belgique XVI-1 et Conclusions XVII-1.

⁶⁴ Il est par exemple frappant de constater qu'à notre connaissance, aucun débat parlementaire n'est organisé en Belgique sur ces mécanismes de rapportage, que ce soit en amont ou en aval du processus.

⁶⁵ Consultez utilement J.-F. AKANDJI-KOMBE, « La procédure de réclamation collective dans la Charte sociale européenne – chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux », *Rev. Trim. D.H.*, 2001, pp. 1035-1061.

⁶⁶ Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, STE 158, ouvert à la signature à Strasbourg le 9 novembre 1995, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1998.

Belgique⁶⁷. Ce Protocole est, tout comme le furent les protocoles précédents et la Charte sociale révisée elle-même, le résultat de la relance de la Charte sociale européenne entamée en 1990. Le dispositif des « réclamations collectives » fonctionne depuis le 1^{er} juillet 1998⁶⁸. Au 15 août 2012, 85 réclamations collectives avaient été introduites, 64 pour lesquelles une décision a été rendue. Aujourd'hui, 15 Etats seulement sont liés par la procédure de réclamations collectives.

Contrairement au mécanisme de contrôle opéré par la Cour européenne des droits de l'homme, l'épuisement des voies de recours internes ne conditionne pas la recevabilité des plaintes devant le CEDS⁶⁹. Le CEDS jugera en revanche irrecevables les réclamations portant sur une disposition de la CSE(R) non acceptée par la partie contractante⁷⁰, celles n'étayant pas suffisamment « dans quelle mesure [la partie contractante] n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'application de [la] disposition »⁷¹, ou encore celles soumises au mépris d'un des critères de forme⁷². Le contrôle opéré par le CEDS est sur ce point doublement limité en comparaison avec celui mis en œuvre par la Cour de Strasbourg : les

⁶⁷ Loi du 26 juin 2000 portant assentiment au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, fait à Strasbourg le 9 novembre 1995, *M.B.*, 24 juillet 2003.

⁶⁸ Le 1^{er} juillet 1998, le nombre de cinq ratifications ayant été atteint, est entré en vigueur dans le cadre du Conseil de l'Europe le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives.

⁶⁹ Voy. CEDS, 7 décembre 2004, *Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur (SAGES) c. France*, Récl. n°26/2004, déc. sur recevabilité.

⁷⁰ Voy. CEDS, 13 octobre 1999, *Eurofedop c. Grèce*, Récl. n°3/1999.

⁷¹ Voy. CEDS, 14 juin 2005, *Syndicat national des dermatovénérologues (SNDV) c. France*, Récl. n° 28/2004 (où le Comité, note à la page 4 de la décision d'irrecevabilité, « que les faits allégués ne sont pas de ceux qui lui permettraient de conclure à l'existence d'une atteinte au droit garanti (...) de la Charte révisée. »). Voir aussi, CEDS, 14 juin 2005, *Syndicat des hauts fonctionnaires (SAIGI) c. France*, Récl. n° 29/2005 (où le Comité estime que les arguments présentés par la partie réclamante se basent sur des requêtes individuelles présentées devant la Cour européenne des droits de l'homme, et que « la réclamation met en cause, non des règles en vigueur dans un Etat, mais la manière dont ces règles ont été appliquées dans un cas singulier pendant une procédure qui a duré 8 ans devant des juridictions administratives et pénales ainsi que devant des instances disciplinaires. » (p. 3)).

⁷² Voy. CEDS, 3 juillet 2006, *Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública c. Portugal* Récl. n° 36/2006 (où l'organisation réclamante n'a pas prouvé que son représentant était autorisé, par les statuts de l'organisation, à représenter celle-ci devant des instances internationale ou judiciaires).

Etats peuvent s'y soustraire globalement en renonçant à ratifier le Protocole additionnel, et partiellement en ratifiant le Protocole tout en excluant d'être lié par certaines dispositions de l'une ou l'autre Charte.

26. Le droit d'adresser au CEDS des réclamations portant sur des manquements à la Charte sociale européenne (révisée) est ouvert aux organisations internationales d'employeurs et de travailleurs – les partenaires sociaux –, aux autres organisations non-gouvernementales particulièrement compétentes dans des matières des Chartes successives et dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe inscrites sur une liste établie par le comité gouvernemental⁷³ (via leurs branches nationales, ces ONG internationales sont susceptibles de viser simultanément et comparativement des situations dans différents pays⁷⁴), aux organisations nationales *représentatives* des employeurs et des travailleurs⁷⁵ ainsi qu'à, si

⁷³ Seules 71 parmi les 400 organisations internationales non-gouvernementales qui participent aux travaux du Conseil de l'Europe sont habilitées à introduire pareille réclamation collective. Certaines d'entre elles éprouvent en outre quelques réticences à utiliser le mécanisme. En effet, nombreuses n'ont pas, à l'origine, la culture de « litigation » (et donc manquent d'expertise (juridique)), mais plutôt de « fournisseurs d'assistance sociale ». Il ne faut pas non plus négliger un certain scepticisme, dans le milieu associatif, à l'égard des actions de nature (quasi)judiciaires, jugées coûteuses et ayant des effets limités. Quelques ONGs craignent également des répercussions négatives sur leur financement au cas où leur stratégie judiciaire devait déplaire à des donateurs publics. Voy. Atelier en l'honneur de Mme Polonea Končar, « Développements récents de la procédure de réclamations collectives de la Charte sociale européenne », Strasbourg (Centre européen de la jeunesse), 29 novembre 2010.

⁷⁴ A titre exemplatif, voy. *infra* les réclamations introduites par l'OMCT sur base de l'article 17 de la CSER contre 5 pays différents.

⁷⁵ La « représentativité » est comprise dans une « dimension européenne » : « c'est une notion autonome qui n'est pas nécessairement identique à la notion nationale de représentativité ». Voy. CEDS, *Confédération française de l'encadrement « C.F.E.-C.G.C. » c. France*, Récl. n°9/1999, déc. sur recevabilité. Ce qui implique que la non-représentativité, en droit national, d'un syndicat aux fins de la négociation collective n'est pas par lui-même déterminant pour déterminer la qualité pour agir devant le CEDS. Voy. CEDS, 13 février 2004, *Syndicat occitan de l'éducation c. France*, Récl. n°23/2003, déc. sur recevabilité. En revanche, dès lors que les « qualifications autonomes » ont pour dessein d'empêcher que par une qualification nationale étroite le contrôle international soit neutralisé, il serait logique que lorsqu'un syndicat est jugé représentatif par l'Etat, le CEDS s'aligne sur cette appréciation. Voy. J.-F. AKANDJI-KOMBE, « Actualités de la Charte sociale européenne – Chronique des décisions du CEDS (1) sur les réclamations collectives (septembre 2003-avril

l'Etat signataire y consent, d'autres organisations non-gouvernementales nationales qualifiées en matière de protection des droits sociaux fondamentaux⁷⁶. Les réclamations individuelles d'employeurs ou de travailleurs sont en revanche exclues.

27. Toute réclamation collective est, tant dans la phase examen de sa recevabilité qu'au fond, examinée selon une procédure contradictoire par le CEDS qui rédige ensuite un rapport à l'attention du Comité des ministres⁷⁷. Après examen, le Comité des ministres adopte une *résolution* sur la base dudit rapport à la majorité des votants. Toutefois, si le CEDS a constaté une application non satisfaisante de la Charte sociale européenne, le Comité des ministres vote une *recommandation* à la majorité des deux tiers des votants destinée au pays contractant mis en cause. L'expression d'opinions séparées, concordantes et dissidentes, est admise.

28. La partie mise en cause doit donner des suites aux recommandations du Comité des ministres. Notons qu'en cas de juste

2005) », *Rev. Trim. D.H.*, 2005, p. 677. Sur la notion de représentativité telle qu'entendu par le CEDS, voy. CEDS, 10 février 2000, *STTK ry et Tehi ry c. Finlande*, Récl. n°10/2000. Le CEDS retient deux critères : le poids de l'organisation professionnelle dans son secteur professionnel, et la participation aux négociations collectives. Seul le premier des deux est constant dans sa jurisprudence.

⁷⁶ Seule la Finlande a accepté cette possibilité.

⁷⁷ Comment se manifeste le caractère contradictoire de la procédure ? Tant la partie mise en cause, soit le pays contractant, que l'auteur de la réclamation peuvent être priés de fournir des informations et des arguments pour, selon le cas, réfuter ou étayer l'accusation, échanger des mémoires etc. ... Les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs reçoivent un rôle privilégié, puisqu'elles peuvent formuler des remarques sur toutes les réclamations collectives, même si elles ne sont pas à l'origine de la réclamation. Le rapport comprend des conclusions sur le point de savoir si la partie mise en cause a ou non appliqué correctement la disposition contestée de la Charte sociale européenne. Le Comité des ministres n'effectue pas lui-même d'examen mais se base entièrement sur le rapport du CEDS pour émettre sa résolution et veiller à la honne et pleine exécution des décisions rendues. Voy. CEDS, 12 octobre 2004, *C.F.E.-C.G.C. c. France*, Récl. n°16/2003, fond. Cette décision confirme la répartition stricte de compétences entre le CEDS et le Comité des Ministres telle qu'elle est prévue dans le Protocole du 9 novembre 1995. Le Comité des Ministres, lorsqu'il décide d'émettre une résolution ou une recommandation, peut certes tenir compte de considérations d'ordre économique et social dans ses motivations, mais ne peut remettre en cause l'appréciation juridique élaborée par le CEDS.

identification des problèmes par le CEDS, ce dernier devrait utilement orienter les choix de politiques étatiques futures, bien que les Etats bénéficient d'une marge d'appréciation comme barrière pratique à une attitude plus intrusive du Comité.

Il est intéressant de mentionner ici l'affaire *Autisme-Europe c. France*⁷⁸. En se fondant sur les articles E, 15 § 1, 17 § 1 de la CSER, l'organisation réclamante alléguait que la prise en charge de l'éducation des personnes autistes en France était, en pratique, insuffisante, en raison des carences du système éducatif tant ordinaire que spécialisé. Le CEDS conclut à la violation de la Charte d'une part du fait que la proportion d'enfants autistes scolarisés était extrêmement faible et significativement inférieure à celle des autres enfants, et d'autre part pour cause d'insuffisance chronique des structures d'accueil et d'appui pour autistes adultes. Intéressant à plus d'un titre, le CEDS rappela d'abord « que pour l'application de la Charte, l'obligation incombant aux Etats parties est de prendre non seulement des initiatives juridiques, mais encore des initiatives concrètes propres à permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte ». Il précisa ensuite que « lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une *échéance raisonnable*, au prix de *progrès mesurables*, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser »⁷⁹. En ajoutant que « les Etats parties doivent en outre être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande ainsi que sur les autres personnes concernées, tout particulièrement les familles sur qui, en cas de carences institutionnelles, pèse un écrasant fardeau » (§53). En l'espèce, le gouvernement français avait immédiatement réagi, s'engageant à mettre les exigences du droit français en conformité avec celles de la Charte. Le récent dépôt d'une seconde réclamation collective en ce domaine laisse pourtant penser que les efforts de l'Etat français n'ont pas été jugés suffisants par les bénéficiaires⁸⁰.

⁷⁸ CEDS, 4 novembre 2003, *Autisme-Europe c. France*, Récl. 13/2002, fond.

⁷⁹ En l'espèce, le CEDS avait notamment fondé sa condamnation sur le fait que les personnes autistes n'avaient pas bénéficié d'une amélioration concrète de leur situation depuis l'adoption des lois françaises de 1975...

⁸⁰ Voy. réclamation n°81/2012, *Action européenne des handicapés (AEH) c. France*. La réclamation a été enregistrée le 3 avril 2012. Elle porte sur les difficultés d'accès des enfants et adolescents autistes à l'éducation et des jeunes adultes autistes à la formation professionnelle. L'organisation réclamante allègue que la France ne respecte pas ses obligations au titre des articles 10

Le rapport que l'Etat « réprimandé » dressera quant aux actions menées pour se conformer aux prescrits du Comité des ministres devra être inclus dans le prochain rapport sur le respect de la Charte sociale européenne révisée, même s'il ne concerne pas l'article contesté. Mais pour être véritablement efficace, le suivi des recommandations peut-il se limiter à l'exigence prédéfinie ? Une réflexion devrait impérativement être poursuivie sur ce point⁸¹.

En effet, on ne peut nier qu'aujourd'hui domine encore une indifférence apparente des gouvernements, des médias, voire des sociétés civiles nationales, face aux décisions du CEDS. Or, tant qu'il n'y a pas de changements institutionnels pour renforcer l'efficacité du mécanisme de réclamation collective, la nonchalance des Etats devrait être compensée par une vigilance des partenaires sociaux et des OINGs, ceux-ci devant alors, sans relâche, exposer l'inaction de l'Etat devant les médias et les tribunaux nationaux.

29. Si l'absence de caractère contraignant des recommandations rendues suites à une réclamation collective fait partie des faiblesses de ce mécanisme, R. Brillat en soulève, *a contrario* et à raison, les forces : « Si

(droit à la formation professionnelle) et 15 (droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'insertion sociale et à la participation à la vie de la communauté), lus seuls ou en combinaison avec l'article E (non-discrimination) de la Charte sociale européenne (révisée).

Voy. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_fr.asp

⁸¹ Il est intéressant de relever que, dans le Protocole du 6 octobre 1999 facultatif à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, il est prévu que l'Etat Partie, ayant reçu les constatations et les éventuelles recommandations du Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes suite à l'examen d'une communication individuelle, soumet audit comité, dans un délai de six mois, une réponse écrite, informant le comité de « toute action menée à la lumière de ses constatations et recommandations » (article 7, § 4 du Protocole). Ce processus entretient un dialogue serré entre le Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et l'Etat concerné, qui peut se poursuivre notamment lors de l'examen des rapports étatiques périodiques (article 7 § 5). Le délai de 6 mois peut paraître court au regard du rythme législatif (si le Comité invite à modifier des législations sur des points importants ou à réorienter certaines politiques publiques de manière fondamentale) ; il stimule toutefois l'Etat à prendre des mesures immédiates et il faut apprécier ce point. La possibilité d'étaler sur une période plus longue le suivi de ces constatations introduit en outre une certaine souplesse dans le mécanisme.

l'on regarde de plus près cette procédure, elle offre pourtant de nombreux avantages par rapport à une procédure de requêtes individuelles. En premier lieu, elle a un caractère préventif. Cela signifie que dès l'adoption d'une loi, d'un règlement, d'une nouvelle pratique, les organisations habilitées à faire des recours peuvent utiliser la procédure pour contester la conformité de la loi, du règlement ou de la pratique à la Charte sociale européenne. Il n'est pas nécessaire d'attendre que les effets négatifs soient apparus et se soient multipliés pour contester la règle. Ainsi, la procédure de réclamations collectives s'apparente-t-elle, d'une certaine manière, aux recours pour excès de pouvoir qui existent dans certains ordres juridiques européens et permettent de contester une règle dès son adoption. Un deuxième avantage, incontestable, est que les organisations porteuses de la réclamation n'ont pas l'obligation d'être elles-mêmes victimes de la violation dénoncée même si elles présentent le recours au nom des victimes et si elles illustrent le recours par la description de la situation des victimes. S'il est évident que la possibilité pour une victime de s'adresser à un juge est une dimension fondamentale de la reconnaissance et de la défense des droits de l'homme, il n'en demeure pas moins que le recours de la victime est, dans bien des cas, source de nouvelles difficultés et de nouvelles souffrances qui s'ajoutent à la violation elle-même des droits fondamentaux. C'est bien évidemment le cas dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : il est encore plus difficile que dans d'autres situations de prétendre que les victimes puissent elles-mêmes se lancer dans une procédure juridique qu'elles ressentent comme complexe et lointaine. Dans cet ordre d'idées, la procédure de réclamations collectives parce qu'elle peut être utilisée soit par un syndicat ou une ONG au nom des victimes soit par un syndicat ou une ONG qui regroupe des victimes permet, grâce à la force du groupe, de compenser une partie des difficultés auxquelles sont confrontées les victimes »⁸².

30. Depuis sa ratification du Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives, six réclamations ont été émises contre la Belgique, quatre d'entre elles ont déjà donné lieu à une décision, et pour trois d'entre celles-ci à un constat de violation de la Charte⁸³.

⁸² R. BRILLAT, « La procédure de réclamations collectives de la Charte sociale européenne et la lutte contre la pauvreté », in Centre pour l'Égalité des Chances et la lutte contre le racisme (éd.), *Pauvreté, Dignité, Droits de l'Homme*, Bruxelles, 2008, p. 76, <http://www.luttepauvrete.be/rapport10ansaccord.htm>

⁸³ Pour consulter les divers documents relatifs à ces affaires (texte de la réclamation, décision du CEDS, recommandation du Comité des Ministres, ...), voy. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_fr.asp

C. Les requêtes devant la Cour européenne des droits de l'Homme⁸⁴

31. F. Sudre affirma, sans détour, qu'une « une situation d'extrême pauvreté est susceptible de porter atteinte à des droits protégés par la Convention »⁸⁵, tout en qualifiant la première décision concernant le « quart monde » de l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme de « bavure » dans une jurisprudence dynamique⁸⁶. S'agissant d'une suspension ou de menaces de suspension des fournitures d'électricité dans un logement social, la Commission estima en l'espèce qu'elles « n'atteignaient pas le niveau d'humiliation et d'avilissement requis pour qu'il y ait un traitement inhumain ou dégradant », ce qui fit dire à F. Sudre qu'« à bien lire la décision rendue par la Commission, la pauvreté se situe hors le droit européen des droits de l'homme ».

Un panaché de jurisprudence démontre toutefois que la CEDH est en réalité en mesure d'offrir sa protection aux plus démunis et s'applique aux situations de grande pauvreté par le truchement de ses articles 2, 3 et 8 ainsi que de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel, auxquels la misère porte incontestablement atteinte.

Ainsi, cette référence ici à la Cour européenne des droits de l'Homme se justifie dès lors qu'elle est de plus en plus régulièrement conduite à trancher des litiges à « dimension sociale non négligeable ». Si

⁸⁴ Sur la façon dont les droits sociaux et la lutte contre la pauvreté ont pénétré la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, voy. notamment F. TULKENS, « Les droits sociaux dans la jurisprudence de la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme », in *Les droits sociaux ou la démolition de quelques poncifs*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2003, pp. 117 et s. ; R. TÜRMEK, « Human Rights and Poverty », in L. Caflisch et al. (éds.), *Liber Amicorum Luzius Wildhaber. Human Rights – Strasbourg Views. Droits de l'homme – Regards de Strasbourg, Strasbourg/Kehl/Arlington, N.P. Engel*, 2007, pp. 447 et s. ; F. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, « Pauvreté et droits de l'Homme. La contribution de la Cour européenne des droits de l'Homme », *Pauvreté, Dignité, Droits de l'Homme*, Bruxelles, 2008, pp. 74-80, <http://www.luttepauvrete.be/rapport10ansaccord.htm>, pp. 65-73 ; F. SUDRE, « la protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'Homme : un exercice de jurisprudence fiction ? », in *Rev. trim. dr. h.*, 2003/55, p.755.

⁸⁵ F. SUDRE. « Misère et Convention européenne des Droits de l'homme ». *Revue Quart Monde*, n°151 - Droits humains, affaire de citoyens, 1994, p. 120 <http://www.editionsquartmonde.org/rqm/document.php?id=3175&format=print>

⁸⁶ R.U.D.H., 1990, p. 349, obs. s. Comm. eur. dr. h., déc. 9 mai 1990, req. n° 14641/89, *Van Volssem c. la Belgique*.

le bénéfice de réclamations collectives devant le CEDS confère aux droits sociaux fondamentaux « une justiciabilité situationnelle, collective, qui permet de prendre en compte des législations et pratiques d'envergure et de les critiquer afin d'en obtenir la mise en conformité *pro futuro* », il ne faut pas négliger que nombreuses de ces situations générales « pourraient en parallèle donner lieu à une requête individuelle de la part d'une victime: enfant autiste privé d'une éducation appropriée, Tzigane nomade nuitamment chassé de son site... »⁸⁷.

Depuis l'affaire *Airey c. Irlande*, la Cour européenne des droits de l'homme a systématiquement relativisé, voire remis en question, l'opposition de nature entre les droits civils et politiques, d'une part, économiques et sociaux, d'autre part⁸⁸. Depuis, elle s'est montrée constamment préoccupée par la justice sociale, affirmant notamment qu'« éliminer ce que l'on ressent comme des injustices sociales figure parmi les tâches d'un législateur démocratique »⁸⁹. Dans la décision *Zehnalova et Zehnal c. République Tchèque*, elle reconnaît explicitement que la Charte sociale européenne peut influencer l'interprétation de la CEDH⁹⁰. A de nombreuses reprises, les droits sociaux fondamentaux

⁸⁷ G. T. CHATTON, « L'harmonisation des pratiques jurisprudentielles de la Cour européenne des droits de l'Homme et du Comité européen des droits sociaux : une évolution discrète », 30 novembre 2006, disponible sur : http://www.nottingham.ac.uk/law/hrlc/european-law-unit/ESC_Academic_Network.php

⁸⁸ Cour eur. D.H., arrêt *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979, série A, n°32.

⁸⁹ Voy. Cour eur. D.H., arrêt *James et autres c/Royaume Uni* du 21 février 1986, série A, n° 98, § 47 (elle poursuit comme suit : « Or les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait entièrement abandonner la satisfaction aux forces du marché. La marge d'appréciation va assez loin pour englober une législation destinée à assurer en la matière plus de justice sociale, même quand pareille législation s'immisce dans des relations contractuelles entre particuliers et ne confère aucun avantage direct à l'Etat ni à la collectivité dans son ensemble »); voir aussi, *Mellacher*, 19 décembre 1989, A.169, § 55-56.

⁹⁰ Elle jugea *in casu* que « like other international instruments, the European Social Charter (...) elaborated, like the European Convention on Human Rights itself, in the framework of the Council of Europe), may be a source of inspiration for the Court ». Voy. Cour eur. D.H., req. n° 38621/97, *Zehnalova et Zehnal c. République Tchèque* du 14 mai 2002. Il s'agissait en l'espèce de garantir aux personnes handicapées l'accès à des bâtiments publics fournissant des services publics.

consacrés par la CSE furent soumis à la censure de la Cour dès lors qu'ils pouvaient être « accrochés » à une disposition explicite de la CEDH^{91/92}.

La consécration de cette tendance s'est réalisée à travers l'arrêt de grande chambre *Demir et Baykara c. Turquie*⁹³. À la lumière du caractère évolutif du droit international et régional, et en particulier de l'interprétation faites par le CEDS des articles pertinents de la Charte sociale, la Cour « estime que sa jurisprudence selon laquelle le droit de négocier et de conclure des conventions collectives ne constitue pas un élément inhérent à l'article 11 doit être revue... » (§ 153). Elle déduit, en conséquence, « que le droit de mener des négociations collectives avec l'employeur est, en principe, devenu l'un des éléments essentiels du « droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts » énoncé à l'article 11 de la Convention » (§ 154). Si la possibilité, pour la Cour, d'interpréter les dispositions de la Convention à la lumière d'autres instruments internationaux avait déjà été reconnue dans d'autres domaines⁹⁴, c'est la première fois que des instruments en matière de droits sociaux fondamentaux – la Charte sociale et des conventions de l'OIT – ont conduit la Cour à adopter un revirement jurisprudentiel d'une telle ampleur.

Outre les affaires relatives aux droits syndicaux, saisie du respect du droit à la vie privée et familiale (« droit civil » consacré à l'article 8 de la CEDH), la Cour européenne a déjà été amenée à se prononcer

⁹¹ Par exemple, le « droit syndical » consacré à l'article 5 de la CSE(R) peut être « accroché » à la liberté d'association (article 11 de la CEDH). Voy. Cour eur. D. H., arrêt *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni* du 2 juillet 2002, Rec. 2002-V, § 41. Voy. aussi Cour eur. D. H., arrêt *Sorensen et Rasmussen c. Danemark* du 11 janvier 2006, § 58. La Cour a également intégré implicitement le droit de négociation collective à l'article 11 de la CEDH (Cour eur. D. H., arrêt *Gustafsson c. Suède* du 25 avril 1996), et a consacré la « reconnaissance européenne » du droit de grève (Cour eur. D. H., arrêt *Unison c. Royaume-Uni* du 10 janvier 2002). On retrouve par ailleurs l'interdiction de travail forcé à la fois dans la CEDH et dans la CESR.

⁹² Pour de plus amples développements sur cette question, voy. O. DE SCHUTTER, « The protection of social rights by the European Court of Human Rights » dans P. Van der Auweraert, T. De Pelsmaeker, J. Sarkin et J. Vande Lanotte (dir.), *Social, Economic and Cultural Rights : An Appraisal of Current European and International Developments*, Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 2002, pp.207 et s.

⁹³ Cour eur. D. H. (G.C.), arrêt *Demir et Baykara c Turquie* du 12 novembre 2008, req. n° 34503/97.

⁹⁴ Voy, dans le même arrêt, la description de l'évolution de cette pratique interprétative aux §§ 65-86.

indirectement sur le droit à un logement décent⁹⁵ ; sous l'angle de l'interdiction de traitements inhumains et dégradants (« droit civil » consacré à l'article 3 de la CEDH), la Cour a déjà eu l'occasion d'analyser les conditions de vie de requérants en situation d'extrême pauvreté⁹⁶ ; ...

Dans ce cadre, les droits sociaux fondamentaux bénéficient dès lors du mécanisme de protection renforcée offert par la Cour européenne⁹⁷.

32. Le Protocole n° 12 – non encore ratifié par la Belgique – à la Convention européenne des droits de l'Homme, qui consacre une interdiction générale de discrimination, construira un pont formel entre la Charte sociale et la CEDH⁹⁸. L'interdiction générale de la discrimination fait en effet entrer les droits sociaux officiellement dans le champ d'application de la CEDH et par là même sous la juridiction de la Cour européenne.

La Cour, lorsqu'elle définira le champ d'application du Protocole n° 12 dans le cadre de ses décisions sur les affaires individuelles, sera

⁹⁵ Cour eur. D.H., arrêt *Wallova et Walla c. République tchèque* du 26 octobre 2006.

⁹⁶ Cour eur. D.H., arrêt *Moldovan et autres c. Roumanie* du 12 juillet 2005.

⁹⁷ « Renforcé » car la juridiction de la Cour est obligatoire pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et que, depuis 1998, est consacrée une reconnaissance automatique du droit de recours individuel devant la Cour. En outre, les arrêts de la Cour ont force obligatoire : leur exécution est surveillée par Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Si elle fait un constat de violation, la Cour peut ordonner l'octroi éventuel d'une satisfaction équitable au requérant victime ou des mesures non pécuniaires, parfois structurelles : en effet, bien que l'examen opéré par la Cour européenne des droits de l'Homme s'attache à des situations individuelles, il peut arriver que la « racine du mal » se situe au niveau d'une législation, d'une pratique ou d'une situation de fait générale, de sorte que l'arrêt rendu par la Cour européenne comportera une « dimension institutionnelle » très prononcée (voy. G. T. CHATTON, « L'harmonisation des pratiques jurisprudentielles de la Cour européenne des droits de l'Homme et du Comité européen des droits sociaux : une évolution discrète », *op cit.*). Dans le cadre du contrôle de l'exécution des arrêts, le Comité des Ministres va pouvoir notamment veiller à ce que des amendements constitutionnels, législatifs ou réglementaires soient adoptés dans l'Etat condamné, voire des changements de jurisprudence ou de pratique administratives.

Voy. http://www.coe.int/T/F/Droits_de_1%27Homme/execution/

⁹⁸ Le Protocole n°12 est entré en vigueur le 1^{er} avril 2005 pour les Etats l'ayant ratifié. Au 15 août 2012, seuls 18 Etats membres du Conseil de l'Europe avaient accompli un acte de ratification ou d'adhésion.

probablement inspirée par la jurisprudence du CEDS. Inversement, les Etats qui essaieront d'éviter d'être cités devant la Cour pour des violations du Protocole n° 12 pourraient s'inspirer des mesures demandées par le CEDS dans le cadre de sa procédure de rapports périodiques et, davantage encore, dans celui de la procédure de réclamations collectives.

III. PORTÉE DE L'ARTICLE 30 DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE REVISÉE CONSACRANT LE « DROIT A LA PROTECTION SOCIALE ET À LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ »

33. L'article 30 de la CSER est rédigé comme suit :

Partie I : Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Partie II : En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent :

a. à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ;

b. à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire.

Il nous revient ici d'examiner l'interprétation donnée à cette disposition phare par le Comité européen des droits sociaux (CEDS), par le biais de ces deux procédures de contrôle, le rapportage (1.) et les réclamations collectives (2.).

1. La portée de l'article 30 à travers la procédure par rapport

34. Le CEDS rappelle que la raison d'être de l'article 30 de la Charte sociale révisée est d'offrir une protection contre la pauvreté, comprise comme un état de dénuement dû à l'absence de ressource⁹⁹, et contre

⁹⁹ Conclusions 2005, France, p. 279. La référence à l'« absence de ressources » ne peut nullement être confondue avec une conception monodimensionnelle de l'exclusion sociale, le Comité rappelant à plusieurs reprises que celle-ci est un phénomène multidimensionnel. Pour les extraits des conclusions, voy. Digest de la Pratique du Comité, version 2008 (pp. 168 et ss.). http://www.eoe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestIndex_fr.asp. Pour une réflexion sur la notion de pauvreté, voy. P. DEFEYT et A.-C. GUIO, « Pauvreté : une définition limitée, une politique à revoir »,

l'exclusion sociale, situations qui « porte[nt] atteinte à la dignité de l'être humain »¹⁰⁰.

En termes pratiques, cette protection demande des États qu'ils

« adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique, en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Il faut aussi qu'il existe des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par la pauvreté et l'exclusion. Cette approche doit relier et intégrer les politiques de manière cohérente, en allant au-delà d'une approche purement sectorielle ou catégorielle. Les mesures prises à cette fin doivent favoriser l'accès aux droits sociaux fondamentaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale et lever les obstacles qui l'entravent. Il convient de noter qu'il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive des domaines dans lesquels il importe d'engager des initiatives pour corriger les phénomènes pluridimensionnels de pauvreté et d'exclusion »¹⁰¹.

Il ressort de cet énoncé et d'autres conclusions rendus par le Comité que ce dernier évalue les politiques nationales de lutte contre l'exclusion, en analysant notamment (A.) leur capacité d'identifier des individus et des groupes les plus vulnérables ; (B.) d'établir des priorités entre situations d'exclusion selon leur urgence et leur importance ; (C.) leur capacité de prévenir l'exclusion et de réduire les entraves aux droits sociaux¹⁰². De plus, ces politiques (D.) doivent être dotées de mécanismes

<http://www.iddweb.eu/?p=180>

¹⁰⁰ Conclusions 2003, France, p. 227 : « L'introduction dans la Charte révisée d'un nouvel article 30 est le signe que les États membres du Conseil de l'Europe considèrent que le fait de vivre en situation de pauvreté et d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain. »

¹⁰¹ Conclusions 2003, France, p. 227. Cet enseignement est également repris, textuellement, dans les décisions sur réclamations collectives : *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, § 93 ; *FIDH c. Belgique*, réclamation n° 62/2010, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012, § 201.

¹⁰² Ceux-ci incluent, mais ne se limitent pas, aux droits « en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale et lever les obstacles qui l'entravent ». Voir *Conclusions 2003*, France, p. 227. Le caractère pluridimensionnel de la pauvreté implique que cette liste de domaines d'intervention n'est pas exhaustive et doit être ouverte à une révision continue. En ce sens, le Comité a déjà décidé que le conditionnement du droit de vote à un période de résidence « excessive » porte atteinte, de manière

de contrôle auxquels la société civile et les individus touchés par l'exclusion puissent participer. Finalement (E.) ce processus de concertation sociale et de suivi (*monitoring*) doit engendrer en une politique cohérente, coordonnée et intégrée.

A. Le cadre analytique identifiant les groupes-cibles

35. Toute politique de l'État en matière de lutte contre l'exclusion sociale doit être fondée sur une compréhension de l'ampleur du problème dans la réalité sociale, à la fois dans le présent et de manière rétrospective. Cette évaluation requiert des mesures qualitatives et quantitatives de la pauvreté et de l'exclusion qui soient fondées sur des critères et des méthodes objectifs et pertinents¹⁰³. De ce fait, le CEDS contrôle ces méthodes et critères, et utilise des indicateurs externes, tels que les pourcentages de la population menacée de pauvreté, avant et après transferts sociaux, élaborés par l'agence statistique européenne, *Eurostat*.

En ce qui concerne la situation en Belgique, le Comité a déjà pu noter, en 2007, que les indicateurs utilisés sont « déterminés par un groupe de travail essentiellement composé de fonctionnaires et de chercheurs »¹⁰⁴. Le CEDS constate que, selon le rapport belge dont le dépôt a précédé les *Conclusions 2007*, « il est impossible pour le gouvernement de connaître avec précision le nombre de bénéficiaires de la PAN [Politique nationale d'action], ni les résultats obtenus. L'ensemble du Plan d'action s'adresse à tous les habitants en situation de pauvreté et d'exclusion, mais chacune de ses politiques et mesures vise un sous-groupe spécifique – femmes sans emploi, analphabètes, personnes âgées, etc. »¹⁰⁵. Vu le constat d'insuffisance d'informations permettant une réelle appréciation de l'ampleur du phénomène de l'exclusion sociale, le CEDS exprima, selon la formule consacrée, le souhait d'obtenir « davantage d'informations sur l'impact de toutes les mesures en termes de réduction de la pauvreté et de l'exclusion »¹⁰⁶.

discriminatoire, au droit à la protection contre l'exclusion sociale dans le chef des gens du voyage : voir Réclamation Collective n° 51/2008 *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France*, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, au §102.

¹⁰³ Voir *Conclusions 2003*, France, pp. 227-228.

¹⁰⁴ *Conclusions 2007 – Tome 1* (Belgique, Article 30), p. 269,

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/Yeat/2007Vol1_fr.pdf

¹⁰⁵ *Idem*.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 271. Notons aussi qu'alors que le Comité ne fait pas référence à ce fait, l'organisation Mouvement ATD-Quart Monde regrette, dans sa contribution

Quant à la situation des groupes particulièrement vulnérables, et notamment les gens du voyage, le troisième rapport de la Belgique affirmait que le gouvernement avait l'intention de financer des « enquêtes sur les sur les groupes les plus précarisés, comme les sans-abri, illégaux, gens du voyage etc., afin de compléter les statistiques européennes existantes »¹⁰⁷. Ce positionnement révèle l'absence actuelle de telles informations, hypothéquant la possibilité pour l'État d'organiser une politique adaptée aux nécessités de ces groupes.

B. Détermination et révision des priorités

36. Par l'évaluation constante des indicateurs en matière de pauvreté et d'exclusion, les gouvernements se dotent d'outils indispensables pour cibler leurs efforts au bénéfice des personnes les plus vulnérables¹⁰⁸ et pour les concentrer dans les mesures les plus efficaces. Cependant, ces décisions d'allocation de ressources et de priorisation des politiques sociales doivent, elles aussi, faire part du large processus de concertation et de discussion publique en vue d'orienter la politique sociale. Le CEDS examine

au Comité, que « ni la Région de Bruxelles-Capitale ni la Région Wallonne, ni la Communauté française n'ont rendu de rapport sur les mesures qu'elles ont adoptées dans le cadre de la lutte contre la pauvreté entre 2005 et 2007 ». Voy. Avis du Mouvement ATD Quart Monde sur le Rapport de la Belgique sur l'application de l'article 30 de la Charte Sociale Européenne révisée, Rapport enregistré au Secrétariat du CEDS le 17 juin 2009. (RAP/RCha/BE/III[2009]add)

¹⁰⁷ Troisième rapport national sur l'application de la Charte Sociale européenne (révisée) soumis par le gouvernement de la Belgique, 12 mars 2009 (RAP/RCha/BE/III[2009]), p.138, (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Belgium3_fr.pdf). Cette intention est observée dans nombreux passages du rapport national. Pour le « sans-abrisme », par exemple, le gouvernement fait état d'une recherche qui « démarre » sur les « leviers existants au niveau fédéral » pour mettre en place une politique nationale. En ce qui concerne les sans-abris, le gouvernement affirme souhaiter d'améliorer la qualité de l'information dont il dispose : « pour mieux cerner le phénomène et définir la ligne à suivre, des données quantitatives relatives aux expulsions seront collectées, tandis que des peines plus lourdes seront prévues pour ceux qui se rendent coupables d'expulsions illégales » (*Ibidem*, p. 136).

¹⁰⁸ Aux termes des *Conclusions 2003*, France, p. 227 : « à cibler très précisément les groupes et régions les plus vulnérables ».

l'efficacité de ces politiques en fonction de leur « ciblage » (*targeting*) et de leur caractère plus ou moins participatif¹⁰⁹.

Aucune évaluation n'est faite sur la qualité du ciblage des politiques belges dans les diverses conclusions du CEDS à l'égard de la Belgique, sans doute parce que l'information fournie n'est pas de nature à permettre l'identification des bénéficiaires des différentes politiques, ni les motifs justifiant les choix qui ont dû être faits dans l'allocation de ressources aux différents groupes ou situations.

C. Prévention et élimination d'entraves à la jouissance des droits

37. Les mesures adoptées par les États doivent « s'attacher à renforcer l'accès aux droits sociaux, leur contrôle et le respect de leur application, à améliorer les procédures entourant les prestations et services ainsi que leur gestion, à fournir une meilleure information sur les droits sociaux et les prestations et services y afférents, à supprimer les barrières psychologiques et socioculturelles qui entravent l'accès aux droits »¹¹⁰. Il en découle que des barrières culturelles, sociales et psychologiques spécifiques à des groupes sociaux vulnérables – telles que les difficultés qu'ont les personnes sans domicile ou nomades à accéder à certaines prestations¹¹¹ – doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Le 3^{ème} rapport de la Belgique ne fait état d'aucune mesure spéciale adoptée au sein des politiques nationales d'inclusion pour favoriser l'accès des minorités ethnoculturelles – et notamment les gens du voyage – aux droits fondamentaux, à l'exception de certains aménagements mineurs en matière d'éducation linguistique¹¹². Pour sa part, le CEDS se limite à

¹⁰⁹ *Conclusions 2005*, Norvège, p. 618 : « L'efficacité des politiques, mesures et actions entreprises doit faire l'objet d'une attention particulière. ».

¹¹⁰ *Conclusions 2003*, France, p. 227

¹¹¹ Par « prestations », on vise naturellement les prestations sociales, mais aussi, par exemple, la possibilité d'aller voter et dès lors de s'exprimer en faveur de partis soucieux d'améliorer leurs conditions de vie, ...

¹¹² *Troisième rapport de la Belgique*, op. cit., p.157 : « les élèves de l'enseignement secondaire faibles en langue et âgés de 12 ans et plus peuvent être admis aux formations du domaine d'apprentissage ou d'étude 'néerlandais – deuxième langue' de l'enseignement pour adultes. ». Le Plan d'action National Inclusion 2008-2010, pour sa part, affirme que « La Communauté française veillera à ce que les élèves en séjour irrégulier puissent être inscrits, et proposera des conditions d'accueil particulières aux roms. Elle poursuivra l'amélioration de l'encadrement pédagogique en matière de remédiation, prendra des mesures de

rappeler sa pratique selon laquelle une attention spéciale doit être accordée aux groupes et régions particulièrement vulnérables, sans pourtant préciser des groupes particuliers.

D. Participation et contrôle social

38. Selon le CEDS, « des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par la pauvreté et l'exclusion » doivent être mis en place pour que les politiques y référant puissent être jugées conformes à l'article 30. Il se déduit de la pratique du CEDS que la participation des acteurs sociaux est attendue tant au niveau de la préparation des politiques que de leur évaluation périodique et le contrôle de leur mise oeuvre. La prise en compte des intérêts et des préoccupations des populations vulnérables sert, de surcroît, à mieux cibler les politiques de lutte contre l'exclusion.

La situation en Belgique, selon le CEDS, est caractérisée par une complexité accrue due aux interactions entre différents niveaux gouvernementaux. Dans ce contexte, il « souhaite trouver (...) des précisions, assorties d'exemples concrets, sur la façon dont les particuliers et les associations participent à l'examen des mesures de lutte contre la pauvreté »¹¹³.

E. Politique globale cohérente

39. Par le mécanisme de concertation et de participation, les États doivent établir des cadres de régulation qui soient complets et adaptés aux besoins recensés, tant au niveau national que régional, ainsi que des groupes particulièrement vulnérables. Cette politique doit être cohérente, « en allant au-delà d'une approche purement sectorielle ou catégorielle »¹¹⁴, ce qu'implique non seulement une adaptation (*matching*) des moyens d'intervention aux besoins identifiés, mais aussi une prise en compte des différents groupes et régions vulnérables menant à un « équilibre

nature à améliorer les résultats moyens par rapport aux compétences de base, améliorera la mixité sociale par un encadrement différencié, restructurera le programme « langue et culture d'origine » et adaptera le programme de formation d'auxiliaire de l'enfance dispensé par l'enseignement de promotion sociale. » (Plan d'action National Inclusion 2008-2010, pp. 22-23, http://www.mi-is.be/be_fr/02/nationale%20actieplannen/econtent/Nationaal%20Actieplan%202008-2010%20FR.pdf).

¹¹³ Conclusions 2007 - Tome 1 (Belgique, Article 30), p. 270.

¹¹⁴ Conclusions 2003, France, p. 227.

horizontal » entre ceux-ci. En d'autres termes, les différentes politiques qui émergent, ou qui ont émergé, pour faire face à des situations particulières doivent être régulièrement rééquilibrées tenant compte des moyens disponibles au niveau global et des différentes priorités d'intervention.

En ce qui concerne la disponibilité des moyens, le CEDS affirme que « l'un des principaux éléments de la stratégie globale de lutte contre l'exclusion sociale doit être la mise à disposition de ressources suffisantes, ce qui suppose que les fonds nécessaires soient débloqués pour être affectés aux objectifs de la stratégie »¹¹⁵. Le CEDS requiert, dès lors, que les États l'informent régulièrement sur l'évolution des moyens financiers mobilisés pour la poursuite de la mise en oeuvre des politiques sociales.

Or, le CEDS constate dans ses Conclusions de 2007 que l'État belge n'est en mesure de chiffrer ni le nombre de personnes bénéficiant des politiques du plan d'action national, ni les moyens consacrés à ces politiques ou à leurs gestionnaires¹¹⁶. Des améliorations seraient, d'après le Comité, d'autant plus urgentes que selon une étude comparée préparée par la Commission européenne,¹¹⁷ « la Belgique ne fait plus partie du groupe des pays affichant le risque de pauvreté le plus faible »¹¹⁸.

2. La portée de l'article 30 à travers les réclamations collectives

40. Seules six réclamations collectives concernant l'article 30 de la Charte sociale révisée ont été tranchées sur le fond, jusqu'à ce jour¹¹⁹. Dans

¹¹⁵ Conclusions 2005, Slovaquie, p. 717.

¹¹⁶ Conclusions 2007 - Tome 1 (Belgique, Article 30), pp. 268-269.

¹¹⁷ Commission Européenne, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion* [2007] - Social inclusion, Pensions, Healthcare and Long Term care (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007), figure 7, p. 24.

¹¹⁸ Conclusions 2007 - Tome 1 (Belgique, Article 30), p. 270. Ainsi, le Comité a ajourné sa Conclusion concernant l'Article 30 et a insisté sur la nécessité de plus amples informations lors du rapport prochain : « Il demande plus précisément ce qui a été fait pour intégrer les divers services et prestations dans les grands domaines dont il est question à l'article 30 - emploi, logement, formation, éducation et culture -, et souhaite recevoir si possible des indicateurs quantifiés des moyens déployés et des résultats obtenus pour chacune des initiatives prises à cet effet. »

¹¹⁹ Les recherches ont été clôturées le 15 août 2012. Il s'agit de la Réclamation collective n°33/2006, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, décision sur le bien-fondé du 4 février 2008 ; de la Réclamation collective n°

cinq des six réclamations, le CEDS a constaté au préalable une violation du droit au logement de Roms, gens du voyage ou personne sans-abri (constat de violation de l'article 31 ou de l'article 16) avant d'aboutir à une violation autonome – et automatique – de l'article 30.

Ainsi, par exemple, le Comité considère qu'il résulte de ses conclusions au titre de l'article 31 que la politique de logements en faveur des personnes les plus pauvres est insuffisante. Par conséquent, il constate l'absence d'une approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté¹²⁰.

La réclamation pour laquelle le grief relatif au non respect de l'article 30 n'a pas été retenu concerne le droit au logement des mineurs étrangers en situation irrégulière aux Pays-Bas¹²¹. Le Comité a en effet relevé, « à la lumière des observations présentées durant la procédure, que les allégations qui ont trait à la violation de droits autres que le droit au logement des enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas sont présentées à titre subsidiaire et ne sont pas suffisamment développées »¹²², aucun argument spécifique concernant l'article 30 n'ayant été avancé.

47/2008, *Défense des Enfants International (DEI) c. Pays-Bas*, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009 ; de la Réclamation collective n° 51/2008, *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France*, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009 ; de la Réclamation collective n° 61/2010, *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Portugal*, décision sur le bien-fondé du 30 juin 2011 ; de la Réclamation collective n° 64/2011, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France*, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2012 et finalement de la Réclamation collective n° 62/2010, *FIDH c. Belgique*, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012.

¹²⁰ *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, § 169. Un raisonnement identique a été suivi dans la réclamation *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France*. Raisonnement a été identique. *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France*, § 95 : « Le Comité considère qu'il résulte de ses conclusions au titre de l'article 31 que la politique de logements en faveur des gens du voyage est insuffisante. Par conséquent, il constate l'absence d'une approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ».

¹²¹ Réclamation collective n° 47/2008, *Défense des Enfants International (DEI) c. Pays-Bas*, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009.

¹²² *Défense des Enfants International (DEI) c. Pays-Bas*, § 39.

41. Dans sa décision du 30 juin 2011 contre le Portugal, le Comité souligne premièrement que l'article 30 « exige des Etats parties qu'ils adoptent des *mesures positives en faveur de groupes dont il est généralement admis qu'ils sont exclus ou défavorisés*, comme les Roms, afin de veiller à ce qu'ils puissent accéder à certains droits, tels que le logement, dont découlera leur accès à d'autres droits - éducation, emploi, santé »¹²³. Le Comité considère donc que « l'incapacité et la réticence des pouvoirs publics à superviser/coordonner correctement la mise en œuvre des programmes de logement au niveau local pour tenir compte de la situation particulière des Roms, en sanctionnant par exemple les municipalités dont les initiatives ont conduit à l'isolement ou à la ghettoïsation des Roms, démontrent l'absence d'« approche globale et coordonnée » en la matière, ce qui constitue une violation de l'article E lu en combinaison avec l'article 30 »¹²⁴.

42. La décision du 19 octobre 2009 du CEDS dans la réclamation *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France* est également particulièrement intéressante du fait que le Comité considère que des conditions excessives pour l'exercice de droits électoraux, conditions qui traitent mieux les personnes sans-abri que les « gens du voyage », constituent une violation combinée des articles 30 et E de la Charte¹²⁵. En effet, les personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe sont soumis à un régime électoral selon lequel l'exercice du vote est conditionné de deux manières : la personne doit être administrativement rattachée à une commune depuis trois ans, et le nombre de personnes dans cette situation ne peut dépasser 3% du corps électoral. Or, pour les personnes sans domicile fixe, le délai de rattachement est limité à six mois, seulement. Cette distinction, seule, constitue une discrimination à l'égard de l'article 30 combiné à l'article E¹²⁶. De plus, le quota maximum d'électeurs sans

¹²³ *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Portugal*, § 65. C'est nous qui soulignons.

¹²⁴ *Ibidem*, § 71.

¹²⁵ *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France*, §§ 97-105.

¹²⁶ *Ibidem*, § 102 : « La différence de traitement dans l'accès au droit de vote faite entre gens du voyage et personnes sans domicile fixe ne repose pas sur une justification objective et raisonnable et constitue, dès lors, une discrimination contraire à l'article E combiné avec l'article 30. Le Comité note à cet égard que la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE), à la suite de recommandations relatives à la situation et au statut des gens du voyage et en l'absence de suites favorables données à ces recommandations, a adopté un rapport spécial publié au Journal officiel de la République française dans lequel elle considère que l'article 10 de la loi n° 69-3

domicile fixe établi à 3% est aussi jugé discriminatoire, du fait « la fixation d'un tel seuil à un niveau aussi bas conduit à un traitement discriminatoire dans l'accès au droit de vote des gens du voyage et, par conséquent, est un facteur de marginalisation et d'exclusion sociale. »¹²⁷

Dans cette affaire et dans une plus récente tranchée en 2012, le CEDS a ainsi estimé que « la référence de l'article 30 aux droits sociaux ne doit pas être comprise strictement et que *la lutte contre l'exclusion sociale est un domaine où la notion d'indivisibilité des droits fondamentaux revêt une importance spécifique et que, à cet égard, le droit de vote, tout comme d'autres droits relatifs à la participation civique et citoyenne, constitue une dimension nécessaire à la réalisation de l'intégration et de l'inclusion sociale* et est, par conséquent, couvert par l'article 30 »¹²⁸.

43. Enfin, les enseignements du CEDS dans sa décision rendue le 21 mars 2012, à l'encontre de la Belgique et de sa politique en faveur des gens du voyage, sont également structurants et synthétisent ceux émis à travers les procédures de rapportage :

« 200. Le Comité rappelle que le logement constitue un domaine d'action crucial dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Conclusions 2003, Fraueu, article 30).

201. Le Comité rappelle également qu'afin d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre l'exclusion sociale, l'article 30 exige des Etats parties qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique, en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Il faut aussi qu'il existe des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par l'exclusion (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, §93).

202. Le Comité se réfère ainsi à la description qu'il a faite du Plan national d'action (PAN) contre la pauvreté et l'exclusion sociale et du Rapport stratégique national protection sociale et inclusion sociale (le Rapport stratégique) respectivement dans ses conclusions 2007 et 2009 relatives à la Belgique, article 30. Il rappelle qu'il a considéré que

impose un traitement discriminatoire aux gens du voyage dans l'accès au droit de vote et recommande qu'il doit être réformé ».

¹²⁷ Ibidem, § 104.

¹²⁸ Ibidem, § 99. C'est nous qui soulignons. Voy. aussi : *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France*, § 71.

l'approche générale retenue par le Gouvernement – pour la période de référence s'achevant le 31 décembre 2007 – était conforme à l'article 30 en ce sens qu'elle formait un cadre analytique et fixait des priorités et des actions pertinentes (Conclusions 2009, Belgique, article 30). Il souligne en revanche que cet examen était général et n'abordait en aucune façon la situation spécifique des Gens du voyage en Belgique et qu'il ne saurait influencer sur l'examen de la situation objet de la présente réclamation.

203. Le Comité rappelle à cet égard que les gouvernements doivent, au titre de l'article 30 de la Charte, mettre en place des mesures qui prennent en compte le caractère pluridimensionnel des phénomènes de pauvreté et d'exclusion et, notamment, cibler très précisément les groupes vulnérables (Conclusions 2007, Belgique, article 30). Or, il relève que le Rapport stratégique s'adresse à tous les habitants en situation de pauvreté et d'exclusion mais que les Gens du voyage ne sont pas spécifiquement ciblés dans ce contexte.

204. Le Comité n'ignore pas les initiatives ponctuelles mentionnées par le Gouvernement en ce qui concerne les Gens du voyage. Il souligne toutefois le manque d'outils adaptés pour récolter les informations nécessaires à l'élaboration de politiques ciblées, le défaut de telles politiques, le recours insuffisant à des mesures contraignantes à destination des pouvoirs régionaux et locaux et la non-participation de représentants des Gens du voyage aux différentes phases du processus. Il estime donc que les Gens du voyage, en tant que groupe vulnérable, ne font pas suffisamment l'objet d'une politique globale et coordonnée propre à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale qui les affectent en Belgique alors que leur situation exige un traitement différencié et des mesures adaptées pour améliorer leurs conditions.

205. Il considère par conséquent qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 30 en raison des caractéristiques de la violation constatée de l'article E combiné avec l'article 16 et de l'absence d'une politique globale et coordonnée de prévention et de lutte contre la pauvreté en faveur des familles de Gens du voyage » (Réclamation collective n° 62/2010, FIDH c. Belgique, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012).

44. Notons encore ici que quatre réclamations pendantes devant le CEDS invoquent également la violation de l'article 30 de la CESR ; elles seront autant d'occasions pour ce dernier de développer plus encore les obligations qui pèsent sur les Etats en matière de garantie du « droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Deux d'entre elles pointent la Belgique. La première, enregistrée le 21 juin 2011, concerne les enfants étrangers, accompagnés ou non, qui sont en séjour irrégulier ou demandeurs d'asile, et sont actuellement exclus de l'aide sociale en

Belgique¹²⁹. La seconde, enregistrée le 13 décembre 2011, épinglé la situation des personnes handicapées adultes de grande dépendance et de leurs proches, en manque de solutions d'accueil et d'hébergement¹³⁰. Les deux autres réclamations collectives ont été introduites à l'encontre de la France. L'une porte sur la situation très précaire des Roms¹³¹ et la seconde sur la suspension d'allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire¹³².

¹²⁹ Réclamation n°69/2011, *Défense des Enfants International (DEI) c. Belgique*, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_fr.asp. L'organisation réclamante invoque les articles 7§10 (droit des enfants et des adolescents à la protection -protection spéciale contre les dangers physiques et moraux), 11 (droit à la santé), 13 (droit à l'assistance sociale et médicale), 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), 17 (droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique) et 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) seuls ou en combinaison avec l'article E (non-discrimination) de la Charte sociale européenne (révisée).

¹³⁰ Réclamation n° 75/2011, *Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique*. L'organisation réclamante allègue que la Belgique n'applique pas de manière satisfaisante les articles 13 (droit à l'assistance sociale et médicale), 14 (droit au bénéfice des services sociaux), 15 (droits des personnes handicapées), 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), les seuls ou en combinaison avec l'article E (non-discrimination) de la Charte sociale européenne (révisée) et 30.

¹³¹ Réclamation n° 67/2011, *Médecins du Monde - International c. France*.

¹³² Réclamation n° 82/2012, *Comité européen d'action spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur milieu de vie (EUROCEF) c. France*. Voy. p. 11 de la Réclamation : « Nous constatons que, dans un pays où 8 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté, les allocations familiales constituent une part essentielle sinon absolue de leurs revenus. Porter atteinte à ces revenus, même de manière temporaire, est de nature à pénaliser des personnes déjà fragilisées, en mettant à mal le fragile équilibre économique qui est le leur ou en aggravant une situation économique parfois déjà dramatiquement dégradée. On place ainsi les familles face à deux injonctions paradoxales. Premièrement, l'État français dont la volonté est d'assurer l'accessibilité et la gratuité de la scolarisation (dans l'esprit de l'article 17 de la Charte sociale européenne révisée), dégrade significativement les conditions du développement des enfants issus des familles concernées par ces mesures. Deuxièmement, ces mesures punissent les familles pour un comportement considéré comme fautif mais on les fragilise encore davantage au risque de rendre encore plus difficile l'exercice de leur devoir de protection vis-à-vis de leurs enfants, au risque également d'accentuer l'exclusion sociale à laquelle elles sont déjà confrontées. Ceci constitue une atteinte aux conditions du bon développement des enfants au sein de leur famille. De ce point de vue, la suspension des allocations familiales agit à l'antithèse de

45. A la lumière de ce qui a été pré-exposé, trois observations doivent notamment être formulées. Premièrement, le Comité a tendance à établir automatiquement une violation de l'article 30 lorsqu'il a constaté, au préalable, une violation des articles 31 ou 16. Pour l'instant, la violation de l'article 30 n'a été constatée que dans des réclamations concernant le caractère insuffisant de la politique de logement, mais rien ne mène à croire que des violations de cette disposition ne pourraient découler d'autres politiques (carencées en matière d'accès à l'éducation ou à la santé, par exemple). Deuxièmement, il est à noter que si l'organisation réclamante n'établit pas de griefs précis concernant l'impact du manque de logement sur l'exclusion sociale, le CEDS peut – à l'instar de sa posture dans l'affaire *DEI c. Pays-Bas* – juger suffisant le constat de violation du droit au logement. Troisièmement, le droit à la protection contre l'exclusion sociale et la pauvreté ne doit pas être cumulé à l'article E pour qu'une pratique discriminatoire à l'égard d'un groupe particulier soit considérée incompatible avec l'article 30. Au contraire, l'article 30, seul, requiert la protection des groupes les plus vulnérables, et le principe de non-discrimination ne sera nécessaire que s'il existe des discriminations entre groupes vulnérables (sans abri et gens du voyage, par exemple)¹³³.

IV. CONCLUSION

46. La protection des personnes et des groupes contre la pauvreté a longtemps été considérée comme un objectif de politique publique plutôt que comme un impératif juridique contraignant. Même après la proclamation de droits économiques et sociaux protégeant les personnes contre les formes les plus extrêmes de la pauvreté, même après que ces « nouveaux » droits aient été formalisés au sein de constitutions et

l'engagement pris par la France quant à la protection de chacun contre la pauvreté et l'exclusion sociale. »

¹³³ Concernant le rôle du principe de non-discrimination (article E) dans sa connexion au droit au logement (articles 16 et 31), le Comité estime essentiellement qu'il existe une obligation de traiter différemment les personnes en situation différentes. *Ibidem*, § 81 (« L'article E interdit deux catégories de discrimination. La première est le fait de traiter différemment des personnes ou groupes se trouvant dans une situation identique. La deuxième est le fait de traiter de la même manière des personnes ou groupes se trouvant dans une situation différente ») et § 84 (« Le Comité estime toutefois que, s'agissant des gens du voyage, la simple garantie d'un traitement identique ne suffit pas à les protéger de toute discrimination. Dans le cas d'espèce, il est évident que les gens du voyage se trouvent dans une situation différente et qu'il faut tenir compte de cette différence de situation. »).

d'accords internationaux contraignants, et même après que des juridictions nationales et internationales aient commencé à se prononcer sur la mise en œuvre de ces droits dans des situations concrètes, il subsiste un nombre de commentateurs qui s'obstinent à traiter le droit à la protection contre la pauvreté – et nombreux autres droits sociaux fondamentaux, par ailleurs – comme une idée juridiquement inconsistante, impossible à réaliser par le droit, et impassible d'un véritable contrôle judiciaire. Il n'existe pas, cependant, de véritable obstacle à la prise en compte de la protection contre la pauvreté comme un droit au sens le plus strict du terme. Il n'est pas plus onéreux que d'autres droits civils et politiques à la « mise en œuvre complexe » – il suffit de songer au coût de l'administration de la justice ou de la bonne gestion d'un système pénitentiaire – et n'exige pas de développements juridiques extravagants. Et, comme nombreuses institutions judiciaires l'ont démontré, il est assurément passible d'un contrôle judiciaire effectif¹³⁴. La résistance à ces droits économiques et sociaux, et en particulier à la reconnaissance du caractère juridique de la protection contre la pauvreté, est la regrettable conséquence de la combinaison pernicieuse de deux facteurs : d'une part, le manque d'imagination institutionnelle et juridique chez certains opérateurs du droit, d'autre part, la persistance de vieux clivages politico-idéologiques¹³⁵ d'une ère révolue. Pourtant, comme le rappelle à raison E. Decaux, « il ne s'agit pas d'inventer de nouveaux droits pour les pauvres, mais de rendre véritablement effectifs pour tous les droits proclamés »¹³⁶.

Nombreux auteurs ont rappelé que la pauvreté et l'exclusion sociale constituent des violations des droits de l'homme et portent une atteinte violente à la dignité humaine, notion nodale de ceux-ci¹³⁷. C'est par une construction conceptuellement adéquate de la notion de dignité humaine

¹³⁴ Sur l'expérience éclairante de la Cour constitutionnelle sud-africaine par exemple, voy. K. G. YOUNG, « A typology of economic and social rights adjudication: Exploring the catalytic function of judicial review » dans *International Journal of Constitutional Law*, volume 8(3), pp. 385-420.

¹³⁵ Voy. MURRAY WESSON, « Disagreement and the Constitutionalisation of Social Rights », dans *Human Rights Law Review*, volume 12(2), pp. 221-253.

¹³⁶ E. DECAUX, « Les droits des pauvres : une pierre blanche sur un long chemin », *Droits fondamentaux*, n° 5, janvier-décembre 2005, p. 2.

¹³⁷ Voy., entre autres, P.-H. IMBERT, « Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s) ? – Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels », *Rev. dr. publ. et sc. pol.*, 1989, p. 739 ; P. LAMBERT, « Le droit de l'homme à un niveau de vie suffisant », *Rev. trim. dr. h.*, 2000, pp. 683-694.

qu'il est possible d'aboutir à l'idée de l'indivisibilité des droits¹³⁸ : comme nous l'avons soutenu ci-dessus, l'autonomie politique et civile de la personne dépend, pour son exercice effectif et réel, de l'accès à des compétences et capacités indispensables à son épanouissement. C'est uniquement lorsque l'accès à ces capacités est assuré par la promotion effective des droits économiques, sociaux et culturels que l'individu peut effectivement vivre en dignité.

La protection des droits économiques et sociaux en Europe a une longue histoire, à la fois dans les traditions constitutionnelles nationales mais aussi dans la sphère du droit international et communautaire. Nous avons esquissé l'évolution de cette protection au sein du Conseil de l'Europe, et nous penchons spécialement sur la Charte sociale européenne (révisée) et son organe de contrôle, ainsi que sur la contribution non négligeable de la Cour européenne de Strasbourg à la protection des droits sociaux. Alors qu'aujourd'hui le processus de construction européenne a un caractère quasi-constitutionnel, et que des droits de « solidarité » sont inscrits dans la Charte de droits fondamentaux de l'Union européenne, on pourrait être excusés de penser que la protection des droits économiques et sociaux jouit actuellement d'une double protection, à première vue suffisante. S'il est sans doute vrai que, suite à la fin de la guerre froide, les droits sociaux dans l'espace européen se sont développés aussi bien en termes de *sources* – avec la révision de la Charte sociale et l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'UE – qu'en termes de *mécanismes de contrôle* – acception « universelle » de la juridiction de la Cour européenne, imminente adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme, extension de la juridiction de la Cour de justice de l'UE à l'ensemble de droits prévus dans la Charte de droits fondamentaux de l'UE, renforcement de la Charte sociale européenne et de son mécanisme de contrôle –, le temps ne doit pas encore être celui de la complaisance.

En réalité, le rapport entre le droit de l'UE et celui du Conseil de l'Europe se révèle de plus en plus complexe et, à maints égards, plus problématique. En grande partie en réponse aux pressions concurrentielles internationales déclenchées (ou approfondies) par la mondialisation économique, le projet d'intégration européen entretient avec les droits sociaux une relation pour le moins ambiguë. Conçu comme un mécanisme

¹³⁸ Pour un aperçu de cette discussion dans le contexte de la théorie des droits, voy. J. GRIFFIN, *On Human Rights*, Oxford university Press, 2008. Pour une généalogie de la notion d'indivisibilité des droits, voy. D. J. WHELAN, *Indivisible Human Rights : A History*, University of Pennsylvania Press, 2010.

d'élimination des frontières internes, et comme véhicule de la structuration d'un marché commun, le droit européen est régulièrement en tension avec le maintien de mesures de protection sociale et de lutte contre l'inégalité ; non pas que ces mesures soient incompatibles avec le droit d'intégration en tant que tel, mais parce que malgré un contexte de mobilité accrue des capitaux et des services, les prestations sociales restent, pour leur part, ancrées dans des réalités institutionnelles nationales. La libre circulation des personnes ne constitue pas, et ne pourrait pas constituer, une réponse complète au phénomène des délocalisations et de la restructuration des systèmes nationaux de protection sociale.

Lorsque ces tensions entre le projet de libéralisation et le « modèle social européen » émergent, la réponse des Etats membres et des institutions européennes tend à privilégier la construction du marché commun, et à demander des Etats, et de leurs sociétés, des « ajustements ». Face à ces pressions, les quelques avancées dans la protection juridique des droits sociaux et dans la lutte contre la pauvreté semblent dès lors assez menues. Il n'est pas surprenant, par conséquent, que le Comité européen des droits sociaux ait été saisi, dans les dernières années, de nombreuses réclamations concernant les aspects problématiques de la mise en œuvre du droit européen¹³⁹ ou des politiques européennes d'ajustement¹⁴⁰. Il est, d'ailleurs, très important que le CEDS ait clairement établi son rôle comme juge de la conformité du droit national à la CSE(R), indépendamment du fait que la législation nationale soit adoptée en transposition d'une directive européenne¹⁴¹. Mais ce qui est plus remarquable encore dans la pratique récente du Comité est son constat selon lequel : « la Cour européenne des droits de l'homme a déjà eu l'occasion de considérer qu'il pouvait y avoir, dans certains cas, une présomption de conformité du droit de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme en raison

¹³⁹ CEDS, 23 juin 2010, Confédération générale du Travail (CGT) c. France, Récl. 55/2009. Voy. aussi la Réclamation n° 85/2012 Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède, pendante devant le CEDS, où les organisations réclamantes questionnent les mesures législatives adoptées en Suède pour que cet Etat se conforme à l'arrêt Laval de la CJUE.

¹⁴⁰ Les réclamations collectives n° 65 et 66 introduites en 2011 ainsi que les réclamations 76 à 80 de 2012 contre la Grèce concernent les modifications des régimes de protection sociale introduites par le gouvernement hellénique à la demande de la Troïka, comme condition pour la concession de l'aide économique européenne.

¹⁴¹ CEDS, Récl. n°55/2009, *op cit.*, § 33.

d'un certain nombre d'indices tenant à la place faite, dans le droit de l'Union européenne, aux droits civils et politiques garantis par la Convention. (...) Le Comité considère qu'il ne résulte ni de la place des droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne ni des procédures d'élaboration du droit dérivé à leur égard, qu'une présomption de même nature puisse être retenue, même de manière refragable, s'agissant de la conformité des textes juridiques de l'Union européenne à la Charte sociale européenne. »¹⁴²

À l'heure où l'Union européenne s'apprête à adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme, il est encore utile de se demander pourquoi les Etats membres de l'Union ne se considèrent pas tenus d'entamer un processus similaire à l'égard de la Charte sociale européenne¹⁴³. Dès lors que la protection optimale des droits sociaux fondamentaux est considérée par tous comme un rempart contre la pauvreté, il est par conséquent illogique que la Charte sociale européenne révisée ne soit toujours pas ratifiée par l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, et que sa place en tant que document d'ordre quasi-constitutionnel des droits sociaux au sein de l'Union européenne ne soit pas plus largement reconnue.

« La dignité humaine en tant que telle ne peut être accordée par jugement. Elle indique cependant, de manière indispensable, une direction. Le mari qui cherche le nord n'a pas l'intention de capturer l'étoile polaire. Rien toutefois n'est plus fondamental pour lui et pour son équipage que de savoir où elle se trouve. »¹⁴⁴

¹⁴² *Ibidem*, §§ 34-35.

¹⁴³ Des suggestions en ce sens ont été articulées depuis longtemps. Voy. notamment O. DE SCHUTTER, « L'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne », *Working Paper* présenté à Bruxelles le 7 novembre 2003, publié dans la série EUI Working Paper LAW No. 2004/11, disponible à <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/2826/law04-11.pdf?sequence=1>.

¹⁴⁴ J. FIERENS, « Les pauvres, leurs avocats et l'hypochondrie » in Centre pour l'Égalité des Chances et la lutte contre le racisme (éd.), *Pauvreté, Dignité, Droits de l'Homme*, Bruxelles, 2008, p. 51, <http://www.luttepauvrete.be/rapport10ansaccord.htm>.