



Doc. 11635
17 juin 2008

Suivi des engagements concernant les droits sociaux

Réponse à Recommandation¹: Recommandation 1795 (2007)

Comité des Ministres

1. Le Comité des Ministres a examiné avec intérêt la [Recommandation 1795 \(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire intitulée «Suivi des engagements concernant les droits sociaux». Il a transmis cette recommandation aux gouvernements des Etats membres, au Comité européen des Droits sociaux (CEDS) et au Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne pour information et commentaires éventuels. Les commentaires reçus de ces comités sont annexés à la présente réponse.

2. Le Comité des Ministres note que la recommandation présente plusieurs propositions visant au renforcement de la Charte sociale européenne révisée. Il rappelle que la Charte est une base juridique pour garantir les droits sociaux des citoyens en vue d'améliorer leur bien-être en ce qui concerne les droits sociaux. Il souligne que, à ce jour, même si 39 des Etats membres du Conseil de l'Europe sont désormais parties à la Charte ou à la Charte révisée et si 24 d'entre eux le sont à la Charte révisée de 1996, il subsiste des zones où il serait possible d'augmenter le nombre des ratifications. Il en va ainsi en particulier:

- du Protocole de 1991 portant amendement à la Charte sociale européenne: il est appliqué dans sa quasi-totalité par une décision des Délégués des Ministres, mais cinq ratifications manquent encore pour qu'il entre formellement en vigueur;
- de la procédure de réclamations collectives qui n'est actuellement acceptée que par 14 Etats;
- de l'acceptation du droit des ONG nationales de présenter des réclamations, que seulement un Etat a effectuée.

Le Comité des Ministres invite les Etats qui ne l'ont pas encore fait à considérer la possibilité de ratifier ces instruments en tenant compte de leur situation nationale. Dans le même esprit, il invite en outre les Etats membres à considérer la possibilité d'élargir le champ de leurs engagements concernant la Charte sociale européenne.

3. S'agissant du paragraphe 11.3 de la recommandation, le Comité des Ministres rappelle que l'élection des membres du comité par l'Assemblée parlementaire est prévue par le Protocole d'amendement de 1991, qui n'est pas encore en vigueur. Il encourage les Etats membres qui n'ont pas ratifié cet instrument à le faire sans plus tarder. Toutefois, il appartient aux Etats membres d'examiner la question au préalable.

4. Concernant le paragraphe 11.4 de la recommandation, le Comité des Ministres a considéré, dans un cas spécifique à l'occasion d'une réclamation, qu'il n'était pas nécessaire de prendre en compte les demandes de remboursement des frais engagés par l'organisation réclamante. Il charge le Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H) d'examiner cette question d'une manière plus générale prenant dûment en compte toutes les conséquences d'une telle possibilité.

5. S'agissant du paragraphe 11.5 de la recommandation, le Comité des Ministres rappelle que les Etats membres ont déjà mené un débat approfondi sur l'introduction d'un mécanisme de requêtes individuelles à la Cour européenne des droits de l'homme dans le domaine des droits sociaux, et ont finalement décidé de ne

1. Adoptée par le Comité des Ministres le 21 mai 2008 lors de la 1027^e réunion des Délégués des Ministres.



pas poursuivre ce débat parce qu'il n'avait produit aucune conclusion spécifique ni fait ressortir le besoin d'entreprendre la rédaction d'un nouveau protocole à la Convention européenne des droits de l'homme (par conséquent le travail du Groupe de travail sur les droits sociaux (GT-DH-SOC) du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) n'a pas continué après 2005; voir la décision du CDDH de juin 2005).

6. S'agissant du paragraphe 11.6 de la recommandation, le Comité des Ministres note que l'augmentation du nombre de ratifications, en particulier de la Charte révisée qui contient un nombre de dispositions significativement supérieur à celui de la Charte de 1961, ainsi que l'entrée en vigueur de la procédure de réclamations collectives entraînent une constante augmentation de la charge de travail du CEDS. La charge de travail du comité gouvernemental a augmenté en conséquence. Le Comité des Ministres gardera cela à l'esprit lors de ses discussions budgétaires.

7. S'agissant du paragraphe 11.7.1, le Comité des Ministres note que le nouveau système de présentation des rapports nationaux, qu'il a adopté le 3 mai 2006, est entré en vigueur le 31 octobre 2007. Par ailleurs, il rappelle la nécessité que le comité gouvernemental soit informé systématiquement et régulièrement, conformément à la procédure agréée de soumission de rapports, par les Parties à la Charte de tout changement pertinent améliorant l'application des dispositions de la Charte qu'ils ont ratifiées. En ce qui concerne le paragraphe 11.7.2, le Comité des Ministres note que le Comité européen des Droits sociaux est prêt à contribuer aux réflexions concernant la mise à jour de certaines dispositions de la Charte. A ce propos, le Comité des Ministres rappelle l'avis du comité gouvernemental, selon lequel les objectifs principaux devraient être la pleine ratification et la mise en œuvre effective des droits sociaux garantis par la Charte. Pour ce qui est du paragraphe 11.7.3, le Comité des Ministres note que le Comité européen des Droits sociaux souhaite renforcer sa coopération avec l'Assemblée parlementaire et avec le Parlement européen afin de parvenir à une application plus efficace de la Charte.

8. Par ailleurs, le Comité des Ministres se félicite de la coopération mise en œuvre entre le Comité européen des Droits sociaux et le Commissaire aux droits de l'homme pour la défense et la promotion des droits sociaux, et espère que cette coopération se poursuivra.

9. S'agissant des paragraphes 12.1 et 12.2 de la recommandation, qui se réfèrent à la Charte sociale révisée, le Comité des Ministres souscrit à l'appel de l'Assemblée parlementaire pour que les Etats soient attentifs aux situations de non-conformité à la Charte et prennent des mesures efficaces pour mettre les situations nationales en conformité avec cet instrument. Il invite les Etats parties à impliquer davantage les ONG nationales dans le mécanisme régulier de suivi.

10. Enfin, s'agissant du paragraphe 13 de la recommandation, le Comité des Ministres se félicite de l'intention de l'Assemblée d'organiser régulièrement des débats sur des questions de politique sociale, afin d'augmenter l'influence de la Charte sur les politiques sociales dans une Europe élargie et de devenir une véritable instance politique d'incitation et de débats dans le champ du mécanisme de contrôle des droits sociaux.

Annexe 1 – Avis du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne sur la [Recommandation 1795 \(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire

1. A la demande du Comité des Ministres (998^e réunion, 13 juin 2007), le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne a examiné la [Recommandation 1795 \(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire et a adopté l'avis suivant.
2. Le comité gouvernemental relève l'intérêt manifesté par l'Assemblée parlementaire pour la Charte sociale européenne et prend note de la [Recommandation 1795 \(2007\)](#), qu'il a examinée avec attention.
3. Les valeurs fondamentales de nos sociétés, comme le respect des droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit, doivent être partagées par toutes celles et tous ceux qui vivent en Europe.
4. Le comité gouvernemental réaffirme son attachement à la protection des droits sociaux et rappelle le caractère indissociable des droits de l'homme – civils, politiques, sociaux, économiques et culturels.
5. De l'avis du comité gouvernemental, la Charte sociale européenne devrait se concevoir comme la base juridique nécessaire pour garantir les droits sociaux des citoyens en vue d'améliorer leurs conditions de vie et leur bien-être en ce qui concerne les droits sociaux. A ce jour, les 47 Etats membres l'ont signée et 39 l'ont ratifiée. La ratification et l'application effective en droit et en pratique des droits sociaux garantis par ce traité européen en matière de droits de l'homme fondamentaux doivent être considérées en tant qu'objectifs de premier ordre.
6. Le comité gouvernemental attire l'attention des Etats membres non parties à la Charte sur les effets de l'application des droits et l'observation rigoureuse des principes garantis par la Charte sociale européenne dans les Etats parties, qui montrent que beaucoup des problèmes sociaux de la société européenne actuelle peuvent ainsi être résolus; ce qui ne peut que les encourager à ratifier la Charte.
7. Le comité gouvernemental invite à nouveau les Etats parties à la Charte à mieux garantir effectivement en droit et en pratique l'application de leurs engagements sur le territoire national.
 - 7.1. Le nouveau système de présentation des rapports nationaux, élaboré par le comité gouvernemental et avec l'avis du Comité européen des Droits sociaux, a été adopté par le Comité des Ministres, le 3 mai 2006. Il est entré en vigueur le 31 octobre 2007.
 - 7.2. 2 Par ailleurs, le comité gouvernemental insiste pour que les Etats parties à la Charte l'informent systématiquement et régulièrement de tout changement pertinent améliorant l'application des dispositions de la Charte qu'ils ont ratifiées.
8. Le comité gouvernemental rappelle aux Etats parties à la Charte que le Comité des Ministres et lui-même attachent une grande importance au respect du délai imparti pour la soumission des rapports nationaux.

Le comité gouvernemental invite les Etats parties à la Charte à faire preuve de davantage de concision dans la rédaction des rapports nationaux, notamment en s'attachant davantage à une présentation claire et précise des décisions d'ordre juridique et pratique prises et mises en application au niveau national, en tenant compte des remarques du Comité européen des Droits sociaux et, plus particulièrement, en répondant précisément à ses questions.

Annexe 2 – Avis du Comité européen des Droits sociaux (CEDS) sur la [Recommandation 1795 \(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire

Le Comité européen des Droits sociaux a étudié avec la plus grande attention la [Recommandation 1795 \(2007\)](#) adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, relative au suivi des engagements concernant les droits sociaux, afin de remettre un avis aux Délégués des Ministres qui l'ont consulté, avant de répondre à l'Assemblée.

D'une façon générale, le comité relève avec satisfaction les nombreuses propositions constructives que fait l'Assemblée parlementaire. Il se déclare globalement en accord avec ces propositions et souhaite qu'elles voient le jour selon des modalités et un calendrier qu'il conviendrait de définir avec précision. Le comité souhaite participer aux discussions à ce sujet.

Il formule les observations suivantes en ce qui concerne les différents éléments de la recommandation des points 11 et suivants:

«11. En conséquence, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

de prendre les mesures nécessaires pour que les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait ratifient la Charte sociale européenne révisée, le Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne et le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, et qu'ils acceptent de reconnaître aux ONG nationales le droit de soumettre des réclamations;

d'inviter les Etats parties à élargir le champ de leurs engagements, pour que la Charte sociale européenne révisée devienne le cadre de référence de la politique sociale européenne et puisse ainsi contribuer au développement des législations des Etats membres du Conseil de l'Europe;».

Le comité relève avec satisfaction que le nombre de signatures et de ratifications a connu un accroissement considérable et sans précédent au cours des dernières années. Même si la quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe sont désormais parties à la Charte et si la majorité d'entre eux le sont au traité révisé de 1996, il subsiste des zones d'ombre où les ratifications sont encore insuffisantes. Il en va ainsi en particulier:

- du Protocole d'amendement de 1991: il est appliqué dans sa quasi-totalité par une décision des Délégués des Ministres, mais cinq ratifications manquent encore pour qu'il entre formellement en vigueur;
- de la procédure de réclamations collectives qui n'est actuellement acceptée que par 14 Etats;
- de l'acceptation du droit des ONG nationales de présenter des réclamations, que seule la Finlande a effectuée. Le comité insiste pour que les Etats reconnaissent ce droit aux ONG nationales. En effet les réclamations présentées par les syndicats portent essentiellement sur des questions liées au droit du travail, alors que la Charte a un champ d'application matériel beaucoup plus vaste et que les ONG pourraient jouer un rôle significatif dans les domaines autres que ceux liés au droit du travail;
- de l'acceptation de certaines dispositions de la Charte. Le comité relève en particulier que la Grèce et la Turquie n'ont toujours pas accepté l'article 5 relatif à la liberté syndicale, alors même que cette disposition est intrinsèquement liée à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le comité est disposé à poursuivre son travail avec les Etats qui n'ont pas encore ratifié le traité révisé de 1996 pour parvenir à sa ratification par l'ensemble des Etats membres de l'Organisation.

Il est important que tous les Etats soient soumis aux mêmes obligations, car la Charte est un traité en matière de droits fondamentaux, complément de la Convention européenne des droits de l'homme. L'on ne peut en effet imaginer qu'au sein du Conseil de l'Europe certains Etats puissent durablement se placer en retrait et ne pas respecter les droits concernés.

«11.3. de prendre les mesures nécessaires afin que les membres du CEDS soient élus par l'Assemblée parlementaire dès le prochain renouvellement partiel du comité;».

L'élection des membres du CEDS par l'Assemblée parlementaire est prévue par le Protocole d'amendement de 1991. C'est la seule disposition du protocole qui ne soit pas encore appliquée. Le comité souhaite vivement qu'une décision d'appliquer cette disposition puisse être rapidement prise par les Délégués des Ministres afin qu'elle s'applique dès le prochain renouvellement partiel du CEDS en 2008.

«11.4. de prendre en compte les demandes de remboursement des frais engagés, déposées par les organisations qui ont présenté des réclamations collectives;».

Le CEDS considère qu'il s'agit là d'une évolution extrêmement importante, de nature à renforcer la procédure de réclamations collectives, et en particulier la possibilité pour des syndicats et des organisations non gouvernementales de l'utiliser. Il est en effet notoire que ces organismes sont confrontés à des difficultés financières lorsqu'ils souhaitent présenter une réclamation en raison du coût du travail juridique de préparation et de suivi des réclamations. Le comité, chaque fois qu'il sera confronté à une demande de remboursement des frais de la part d'une organisation le réclamant, évaluera le bien-fondé de cette demande et, s'il l'estime fondée, la transmettra au Comité des Ministres avec ses observations.

«11.5. de créer un groupe de travail ayant pour mandat l'étude d'un éventuel protocole additionnel à la Charte prévoyant un mécanisme de requêtes individuelles;».

Le CEDS est favorable à la création d'un groupe de travail chargé de l'étude d'un éventuel protocole additionnel à la Charte prévoyant un mécanisme de requêtes individuelles. Un tel groupe de travail devrait notamment prendre la mesure des tâches additionnelles que l'introduction d'un tel mécanisme engendrerait pour le CEDS. Il devrait en outre examiner les problèmes de partage de compétences qu'un tel mécanisme serait susceptible de créer entre la Cour et le comité en tenant compte

en particulier du Protocole no 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

«11.6. de prendre les mesures nécessaires en vue de répondre à la charge de travail toujours croissante résultant de l'augmentation du nombre d'Etats parties et de réclamations collectives;».

Cette préoccupation de l'Assemblée parlementaire revêt aux yeux du comité une priorité toute particulière. L'augmentation du nombre de ratifications, en particulier de la Charte révisée, qui contient un nombre de dispositions significativement supérieur à celui de la Charte de 1961, ainsi que l'entrée en vigueur de la procédure de réclamations collectives entraînent une constante augmentation de la charge de travail du comité. Il est par conséquent essentiel que les Etats membres du Conseil de l'Europe affectent au CEDS et à son secrétariat les moyens nécessaires à la réalisation des importantes tâches qu'ils leur ont confiées dans les traités.

Le CEDS est prêt à un dialogue avec les Délégués des Ministres pour définir quelles sont les nécessités et établir quelles sont les priorités en ce domaine.

«11.7. de demander au comité gouvernemental:

11.7.1. d'utiliser les résultats du mécanisme régulier de contrôle pour proposer au Comité des Ministres l'examen des articles de la Charte qui nécessitent une mise à jour;».

Le CEDS convient que certaines dispositions matérielles de la Charte devraient faire l'objet d'amendements ou de compléments. Il est prêt à contribuer à ces réflexions sur la base de ses propres constats et rappelle, en particulier, les propositions faites ces dernières années relatives au droit à la santé, qui revêtent à ses yeux une grande importance.

«11.7.2. de trouver de nouvelles formes d'interaction afin de gérer les synergies nécessaires à une application efficace de la Charte;».

Le CEDS souhaite renforcer sa coopération avec l'Assemblée parlementaire, comme d'ailleurs avec le Parlement européen, dont l'action conjointe contribuera à parvenir à une application plus efficace de la Charte.

«11.8. de demander au Commissaire aux droits de l'homme de prêter une attention particulière à la question du respect des droits sociaux, tel que prévu dans la Charte sociale européenne révisée.»

Le CEDS tient à nuancer la position exprimée par l'Assemblée: il est en effet particulièrement satisfait des formes de coopération qui ont été mises en œuvre avec le Commissaire aux droits de l'homme. Il relève, en particulier, l'engagement sans faille de ce dernier pour la défense et la promotion des droits sociaux en général, et de la Charte sociale en particulier.

Le CEDS va, en outre, renforcer ses contacts avec le hautcommissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et, d'une manière générale, avec les institutions de l'ONU œuvrant dans le domaine des droits de l'homme.

«12. L'Assemblée recommande également aux parties à la Charte sociale européenne révisée:

12.1. de faire un effort supplémentaire pour respecter les dispositions qu'elles ont acceptées;».

Cette partie de la recommandation concerne les Etats, mais le CEDS ne peut que souscrire à l'appel de l'Assemblée parlementaire pour que les Etats soient davantage attentifs aux situations de non-conformité à la Charte et prennent rapidement des mesures efficaces pour mettre les situations nationales en conformité avec la Charte.