



Doc. 14343
12 juin 2017

Le «Processus de Turin»: renforcer les droits sociaux en Europe

Rapport¹

Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable
Rapporteuse: Mme Sílvia Eloísa BONET, Andorre, Groupe socialiste

Résumé

Le plein respect des droits socio-économiques est une condition préalable importante à la jouissance des droits civils et politiques. Les droits sociaux reculent dans toute l'Europe, ce qui fait persister la pauvreté et creuse les inégalités. Il est évident qu'il faut agir, mais la mise en œuvre des normes et mécanismes émanant du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne n'est pas toujours suffisamment cohérente et efficace.

L'Assemblée parlementaire devrait exhorter les États membres à poursuivre leurs efforts dans le cadre du «Processus de Turin» au niveau du Conseil de l'Europe et du Socle européen de droits sociaux qui est en cours d'élaboration à l'Union européenne. Tous les États membres devraient ratifier la Charte sociale européenne (révisée) et les protocoles pertinents du système conventionnel de la Charte et participer activement aux prochaines activités parlementaires afin d'engager un véritable «dialogue parlementaire sur les droits sociaux» à l'échelle de l'Europe.

L'Assemblée devrait par ailleurs appeler le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à prendre une décision unanime pour permettre à l'Assemblée de remplir sa fonction prévue dans le système de suivi de la Charte au titre du Protocole de Turin. Les organes compétents du Conseil de l'Europe devraient être mandatés pour garantir un suivi approprié du Socle européen de droits sociaux.

1. Renvoi en commission: [Doc. 13569](#), Renvoi 4077 du 3 octobre 2014 et [Doc. 13735](#), Renvoi 4125 du 24 avril 2015.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs, par Mme Silvia Eloïsa Bonet, rapporteure	6
1. Introduction	6
2. Défis des droits sociaux en Europe au XXI ^e siècle et moyens de les relever	6
2.1. Chances et opportunités dans les activités et normes du Conseil de l'Europe	7
2.2. Préparer le terrain pour des politiques socio-économiques plus efficaces	8
3. Renforcement du système de traités de la Charte sociale européenne par le «Processus de Turin»	10
3.1. Situation et fonctionnement de la Charte sociale européenne	10
3.2. Le «Processus de Turin» et les progrès accomplis au regard de la Charte sociale européenne depuis 2014	11
3.3. Enjeux pour l'Assemblée parlementaire	12
3.4. Réception de la Charte sociale européenne (révisée) dans les pays non signataires	12
4. Favoriser le dialogue européen sur les droits sociaux dans le cadre du Socle européen des droits sociaux	14
4.1. Favoriser le dialogue social et politique à divers niveaux	14
4.2. Promouvoir la Charte sociale européenne dans le contexte du Socle européen des droits sociaux	15
5. Conclusions et recommandations	16

A. Projet de résolution²

1. Les droits sociaux constituent des droits fondamentaux de l'être humain. Seules la jouissance des droits socio-économiques et l'inclusion sociale permettent aux citoyens d'exercer pleinement leurs droits civils et politiques. En Europe, de nombreux citoyens bénéficient de garanties de droits sociaux à des niveaux décentes et sont protégés par des instruments et des mécanismes juridiques solides, mais une partie de la population encore trop importante reste enfermée dans les cercles vicieux de l'inégalité et de la pauvreté. En outre, on observe actuellement une tendance générale à un recul des garanties de droits sociaux dans les États membres du Conseil de l'Europe et l'inégalité entre les pauvres et les riches ne cesse de se creuser en termes de revenus et de richesse.

2. Face à la nécessité évidente d'agir dans ce contexte, l'Assemblée parlementaire se préoccupe de l'application actuelle des principales normes européennes relatives aux droits sociaux, telles que la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163) et ses protocoles. Elle considère que le potentiel de cet instrument des droits sociaux et de ses mécanismes n'est pas pleinement exploité, notamment en raison des ratifications restant en attente de plusieurs États membres.

3. L'Assemblée parlementaire s'inquiète également du manque de cohérence entre les systèmes juridiques et les jurisprudences associés à différentes organisations européennes, en particulier le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, qui peut nuire à l'efficacité des instruments respectifs. Ainsi, les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne ne prennent pas toujours pleinement en compte les normes du Conseil de l'Europe. En outre, le mécanisme de réclamations collectives lié au système de traités de la Charte sociale européenne nécessite clairement d'être renforcé et d'obtenir plus largement l'appui des États membres du Conseil de l'Europe, y compris celui des États membres de l'Union européenne.

4. L'Assemblée a toujours promu la Charte sociale européenne (révisée) en tant que norme des droits sociaux la plus complète en Europe. Elle continuera de le faire en étroite coopération avec d'autres organes du Conseil de l'Europe, en particulier le Comité européen des Droits sociaux (CEDS). Elle s'engage également à intensifier le dialogue et la coopération avec le Parlement européen ainsi que d'autres organes européens, tels que la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des Parlements de l'Union européenne (COSAC). L'Assemblée a la ferme intention d'approfondir le dialogue entre les délégations et les parlements nationaux engagé dans le cadre du «Processus de Turin» pour la Charte sociale européenne qui a été lancé par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en octobre 2014 en tant que processus politique visant à renforcer le système normatif de la Charte et à améliorer la mise en œuvre des droits sociaux et économiques.

5. Au-delà du «Processus de Turin» au niveau du Conseil de l'Europe et du Socle européen des droits sociaux en tant qu'affirmation d'une volonté politique au sein de l'Union européenne, les objectifs ambitieux d'une future Stratégie européenne des droits sociaux complète et durable devraient être d'assurer l'égalité des chances pour tous, moins d'égalité de revenus et la cohésion sociale, y compris pour les groupes les plus vulnérables, en vue de préserver les démocraties européennes et la paix globale que l'Europe connaît depuis plusieurs décennies.

6. L'Assemblée appelle donc les États membres du Conseil de l'Europe à encourager, par l'intermédiaire de leurs gouvernements et de leurs parlements, les débats et la coopération lancés au titre du «Processus de Turin» en procédant comme suit:

6.1. contribuer à renforcer la Charte sociale européenne en tant que système normatif, c'est-à-dire:

6.1.1. dans le cas des 13 États membres qui ne l'ont pas encore fait, ratifier la Charte sociale européenne (révisée) pour améliorer les niveaux de conformité à cette norme majeure des droits sociaux;

6.1.2. dans le cas des quatre pays qui ne l'ont pas encore fait (le Danemark, l'Allemagne, le Luxembourg et le Royaume-Uni), ratifier le Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne (STE n° 142, «Protocole de Turin») qui prévoit l'élection des membres du CEDS par l'Assemblée comme cette dernière l'a déjà demandé dans sa [Recommandation 1976 \(2011\)](#) sur le rôle des parlements dans la consolidation et le développement des droits sociaux en Europe;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 1^{er} juin 2017.

- 6.1.3. dans le cas des Etats membres qui ne l'ont pas encore fait, ratifier le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (STE n° 158) afin d'assurer un suivi plus efficace du respect des droits sociaux;
- 6.1.4. participer activement aux activités parlementaires visant à promouvoir le système des traités de la Charte sociale européenne et à améliorer sa mise en œuvre, qui sont régulièrement organisées par l'Assemblée en coopération avec d'autres organes du Conseil de l'Europe, notamment le CEDS et, à cette fin, apporter des contributions volontaires;
- 6.2. renforcer le dialogue paneuropéen sur les droits sociaux et la coordination de l'action juridique et politique avec d'autres institutions européennes, en particulier l'Union européenne et ses organes:
 - 6.2.1. en stimulant des échanges réguliers entre des comités spécifiques de l'Assemblée parlementaire et le Parlement européen et en y participant activement;
 - 6.2.2. en promouvant l'introduction formelle des dispositions de la Charte sociale européenne (révisée) dans le Socle européen des droits sociaux comme point de référence commun, et la prise en compte des droits garantis par la Charte dans le prochain processus de mise en œuvre par les États membres de l'Union européenne;
 - 6.2.3. en promouvant et en encourageant un «Dialogue parlementaire paneuropéen sur les droits sociaux» pour fédérer les organes parlementaires européens et les parlements nationaux autour de débats réguliers avec d'autres partenaires (y compris les gouvernements et la société civile), et en organisant éventuellement une conférence de haut niveau sur les droits sociaux en Europe;
 - 6.2.4. sur la base des systèmes normatifs européens existants, tels que la Charte sociale européenne (révisée) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en encourageant l'élaboration d'une «Stratégie des droits sociaux» paneuropéenne et d'indicateurs stratégiques connexes;
- 6.3. mieux respecter les normes les plus rigoureuses en matière de droits sociaux au niveau national:
 - 6.3.1. en contrôlant régulièrement la conformité des politiques nationales aux priorités identifiées par les processus politiques au niveau européen, y compris le «Processus de Turin», le Socle européen des droits sociaux et les résolutions pertinentes de l'Assemblée;
 - 6.3.2. sur la base de diverses normes et recommandations européennes, en élaborant des stratégies nationales ciblées pour relever des défis socio-économiques spécifiques mais complexes, tels que l'égalité des chances pour tous (y compris en améliorant les taux d'emploi des jeunes et la participation des femmes au marché de l'emploi), plus d'égalité de revenus (en vue de briser le cercle vicieux de l'inégalité et de réduire la pauvreté des enfants) et la cohésion sociale, y compris pour les groupes les plus vulnérables.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa [Recommandation 1976 \(2011\)](#) sur le rôle des parlements dans la consolidation et le développement des droits sociaux en Europe, et sa Résolution ... (2017) «Le "Processus de Turin": renforcer les droits sociaux en Europe».
2. Étant donné l'importance du «Processus de Turin» pour une future «Stratégie européenne des droits sociaux» commune, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à prendre des mesures pour accélérer la signature, la ratification et l'application de la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163) et de ses protocoles, et à définir les droits sociaux en tant que priorité pour l'exercice biennal 2018-2019 du Conseil de l'Europe.
3. Elle appelle notamment le Comité des Ministres à prendre une décision unanime afin de permettre à l'Assemblée de remplir pleinement sa fonction telle que prévue dans le mécanisme de suivi de la Charte s'agissant de l'élection des membres du Comité européen des Droits sociaux, comme le prévoit le Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne (STE n° 142, «Protocole de Turin»).
4. En vue de préparer le terrain pour une coopération renforcée avec l'Union européenne à l'avenir, notamment dans le cadre de la mise en œuvre future du Socle européen des droits sociaux, le Comité des Ministres est en outre invité:
 - 4.1. à mandater le Comité européen des Droits sociaux à entreprendre une étude approfondie sur les synergies éventuelles entre la Charte sociale européenne et le Socle européen des droits sociaux et les façons selon lesquelles la première pourrait servir de référence commune en matière de droits sociaux pour tous les Etats européens;
 - 4.2. assurer une participation à haut niveau du Conseil de l'Europe au prochain Sommet social pour des emplois et une croissance équitables, organisé conjointement par la Commission européenne et le Gouvernement suédois à Göteborg, le 17 novembre 2017, pour débattre et approuver le Socle européen des droits sociaux.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 1^{er} juin 2017.

C. Exposé des motifs, par M^{me} Sílvia Eloísa Bonet, rapporteure

1. Introduction

1. Les droits sociaux sont des droits fondamentaux de l'être humain. Seules la jouissance des droits socio-économiques et l'inclusion sociale permettent aux citoyens d'exercer pleinement leurs droits civils et politiques. Cette idée centrale, que j'ai exprimée à la Conférence interparlementaire de Turin le 17 mars 2016⁴, sous-tend le présent rapport. Nous pouvons voir dans de nombreux contextes que la participation socio-économique, l'égalité des chances et des conditions de vie et de travail saines sont d'importants prérequis pour l'exercice d'autres catégories de droits humains, pour fonder une famille ou participer aux processus politiques.

2. Pour garantir les droits sociaux en Europe de manière fiable, il faut, d'une part, un engagement politique permanent et, d'autre part, des mesures et des instruments concrets. Au niveau européen, le Conseil de l'Europe a lancé en octobre 2014 un nouveau processus politique pour combiner ces deux éléments, à savoir le «Processus de Turin», auquel l'Assemblée parlementaire a souscrit dès le départ⁵. Au niveau de l'Union européenne, le Socle européen des droits sociaux a été rendu public en avril 2017 et devrait devenir le cadre de référence pour suivre les résultats sociaux et économiques dans les États membres, faire avancer les réformes nationales et rendre compte du processus de convergence dans la zone euro⁶. Dans le contexte de ces plans d'action et à la suite de la décision de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable d'associer des systèmes normatifs et de nouveaux outils, tels que les débats thématiques ou de nouveaux indicateurs sociaux⁷, le présent rapport a pour objet de combler l'écart entre déclarations politiques et mesures concrètes, afin d'améliorer le respect des droits sociaux, en coordonnant l'action légale et politique prise par différents organes européens et en stimulant un débat parlementaire paneuropéen.

3. Pour répondre à ce défi, le rapport examine notamment les questions suivantes: 1) comment renforcer l'adoption et la mise en œuvre du système de traités de la Charte sociale européenne en coopération avec d'autres instances du Conseil de l'Europe dans le cadre du «Processus de Turin»?; 2) comment promouvoir le dialogue sur les droits sociaux et la coordination d'une action normative et politique pertinente avec d'autres institutions européennes, notamment l'Union européenne?; 3) comment s'assurer que les grands défis socio-économiques identifiés en Europe pour la période d'après-crise puissent être relevés efficacement par le dialogue et les systèmes normatifs européens et par la législation et les programmes nationaux?; et 4) comment stimuler le débat dans les différents parlements pour renforcer le système réglementaire et le suivi de la Charte sociale européenne et sa mise en œuvre effective, en coopération étroite avec l'Union européenne? Par le biais des méthodes de travail spécifiques appliquées, y compris une enquête sélective parmi les pays qui n'ont pas encore ratifié la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163), et des rencontres bilatérales avec certaines des délégations nationales respectives, j'ai également essayé d'accélérer les progrès immédiats dans certains domaines mentionnés précités.

2. Défis des droits sociaux en Europe au XXI^e siècle et moyens de les relever

4. Les questions de droits sociaux sont régulièrement traitées par divers acteurs au niveau européen et national. Malgré les progrès réalisés depuis la crise, selon certains indicateurs socio-économiques et dans certains pays, de nombreuses difficultés persistent, en particulier des difficultés qui affectent les droits sociaux et les économies européennes sur le long terme. Cette situation souligne la nécessité d'adopter des instruments et une action de politique sociale plus efficaces au niveau européen et national.

4. Voir le communiqué publié le 18 mars 2016 sur le site web de l'Assemblée parlementaire: www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=6077&lang=2&cat=133.

5. Le processus a été lancé lors de la Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne tenue les 17 et 18 octobre 2014 à Turin (Italie) où l'Assemblée était représentée par sa sous-commission sur la Charte sociale européenne. Pour plus d'informations, voir: www.coe.int/fr/web/turin-process/home.

6. Commission européenne: Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: «Lancement d'une consultation sur un Socle européen des droits sociaux», 8 mars 2016 (COM(2016)127final).

7. À sa réunion du 19 mai 2015, à Chişinău, la commission des questions sociales a décidé de fusionner les deux propositions sur lesquelles repose le présent rapport, à savoir «Charte sociale européenne – Processus de Turin» (Doc. 13735) et «Définir des indicateurs sociaux et publier un rapport annuel sur les droits sociaux» (Doc. 13569).

2.1. Chances et opportunités dans les activités et normes du Conseil de l'Europe

5. Comme l'ont souligné à juste titre les principaux acteurs présents à Turin en 2014 et 2016, et comme l'a rappelé l'Assemblée dans plusieurs résolutions et recommandations ces dernières années, les droits sociaux sont plus utiles que jamais. Des problèmes et risques sociaux et économiques continuent de peser sur la vie de nombreux citoyens et résidents européens, même dans les pays les plus riches où les inégalités de revenus ne cessent de se creuser. La crise économique la plus récente a exacerbé ces tendances qui découlent de défis plus structurels, comme le vieillissement de la population, l'évolution technologique et la nature changeante du travail, le «cercle vicieux» de l'inégalité pour de nombreuses familles et de vastes mouvements de la population (provoqués par les difficultés économiques, la guerre ou les conflits et les catastrophes environnementales).

6. D'après l'Union européenne, les dernières études sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale montrent des résultats encourageants pour la période d'après-crise: des millions d'emplois ont été créés, les taux d'emploi sont en hausse et les taux de pauvreté, en baisse. La part de la population à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est à son plus bas niveau depuis cinq ans (23,7 %)⁸. Toutefois, même plusieurs années après la crise, les États membres du Conseil de l'Europe continuent de faire face à des problèmes majeurs: de nombreuses personnes sont encore au chômage ou ont du mal à trouver un emploi permanent à temps plein et les inégalités de revenus se trouvent à leur plus haut niveau depuis le milieu des années 1980. Cette situation se traduit notamment par un nombre croissant de «travailleurs pauvres» et par des écarts de salaire persistants entre hommes et femmes⁹. Les groupes marginaux ne sont pas les seuls touchés: la classe moyenne est de plus en plus concernée elle aussi. Par ailleurs, les experts internationaux conviennent que de nombreux systèmes de sécurité sociale et systèmes fiscaux doivent être révisés pour être plus durables et équitables¹⁰.

7. Les problèmes liés aux droits sociaux, qui, de mon point de vue, devraient être traités en priorité sont, entre autres, les suivants:

- les conséquences de la crise économique et les profonds changements du monde du travail qui ont conduit à une détérioration générale des droits sociaux et eu un impact direct sur la situation économique et le bien-être des classes moyennes – diminution des taux d'emploi, recul de l'emploi classique et dégradation des conditions de travail, offres de formation et perspectives de carrière plus limitées, stress au travail, etc.¹¹;
- la situation de l'emploi pour les jeunes arrivant sur le marché du travail, qui doivent souvent accepter des emplois atypiques caractérisés par de mauvaises conditions d'emploi et de travail (en termes de salaire, de temps de travail et de sécurité) et ont du mal à accéder à un emploi de qualité et plus stable¹²;
- un manque de cohérence dans l'application des cadres juridiques européens relatifs aux droits sociaux (notamment entre les instruments et normes du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne)¹³.

8. Bon nombre d'organisations, y compris le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire, le Parlement européen et l'Organisation internationale du travail (OIT), en partenariat avec la Commission européenne, ont déjà travaillé sur ces questions. Au niveau du Conseil de l'Europe, le Comité européen des Droits sociaux (CEDS), organe de suivi du système des traités de la Charte sociale européenne, attire l'attention régulièrement sur les situations de non-conformité avec la Charte sociale européenne (dans sa première version et sa version révisée) et traite les plaintes collectives plus urgentes au moyen de son mécanisme correspondant (voir ci-après). L'Assemblée met régulièrement en lumière les violations des droits

8. Commission européenne (Emploi, affaires sociales et inclusion): «L'analyse de l'emploi et de la situation sociale en Europe a mis en lumière une amélioration de l'emploi, une diminution de la pauvreté et une mutation du monde du travail», communiqué de presse du 20 décembre 2016.

9. Voir la [Résolution 2158 \(2017\)](#) «La lutte contre les inégalités de revenus: un moyen de favoriser la cohésion sociale et le développement économique», basée sur un rapport préparé par M. Andrej Hunko (Allemagne, GUE), [Doc. 14287](#).

10. Darvas, Zsolt et Wolff, Guntram B.: «Europe's social problem and its implications for economic growth, Bruegel policy brief», numéro 2014/03.

11. Organisation internationale du travail (OIT)/Commission européenne (Vaughan-Whitehead, Daniel (éd.): «Long-term effects in the world of work: What effects on inequalities and middle-income groups?», Genève, 2015.

12. Voir la [Résolution 1885 \(2012\)](#) de l'Assemblée «La jeune génération sacrifiée: répercussions sociales, économiques et politiques de la crise financière», et les données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et mesures prises par la Commission européenne: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036>.

13. Parlement européen, DG Politiques internes: «La Charte sociale européenne dans le contexte de la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux de l'UE», étude réalisée pour la Commission des affaires constitutionnelles, Olivier De Schutter, université de Louvain, janvier 2016.

sociaux dans ses rapports, tels que ceux qui ont abouti récemment à l'adoption des [Résolution 2139 \(2016\)](#) «Assurer l'accès aux soins de santé à tous les enfants en Europe», [Résolution 2033 \(2015\)](#) sur la protection du droit de négociation collective, y compris le droit de grève, [Résolution 2024 \(2014\)](#) «L'exclusion sociale – un danger pour les démocraties européennes», [Résolution 1995 \(2014\)](#) «Éradiquer la pauvreté des enfants en Europe» et [Résolution 1993 \(2014\)](#) sur un travail décent pour tous. Depuis 2013, les deux structures organisent en coopération étroite des séminaires annuels de développement des capacités destinés aux parlements nationaux pour déterminer des moyens de combler les lacunes dans le respect des traités de la Charte sociale européenne et de surmonter les obstacles restants à la ratification et à la mise en œuvre pleine et entière de ces textes et pour trouver des solutions éventuelles pour améliorer la situation des droits sociaux au niveau national dans différents domaines¹⁴.

9. Cela étant, la réponse institutionnelle à ces questions n'a pas toujours été à la hauteur ces derniers temps, du moins pas dans tous les domaines d'action, ni de manière équilibrée d'un point de vue géographique. Par exemple, au niveau de l'Union européenne, de nombreuses tentatives ont été faites pour renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire (UEM) par des actions ciblées telles que la Garantie pour la jeunesse ou l'Initiative pour l'emploi des jeunes¹⁵. Malgré la volonté d'agir dans ces domaines, le chômage des jeunes dans toute l'Europe reste extrêmement élevé (19 %, soit 4,2 millions des personnes âgées de 15 à 24 ans dans l'Union européenne en août 2016)¹⁶.

10. Les traits caractéristiques du Conseil de l'Europe, à savoir son mandat consistant à promouvoir les droits humains, la démocratie et l'Etat de droit, sa reconnaissance du principe de subsidiarité et sa mission qui est de favoriser les bonnes pratiques parmi ses Etats membres, font que l'Organisation est idéalement placée pour s'attaquer aux risques et aux défis liés aux droits sociaux au niveau européen, et pour maintenir l'appel à l'action dans des domaines spécifiques, par exemple dans le cadre de processus politiques tels que celui qui a été lancé à Turin ou en lien avec le Socle européen des droits sociaux. Dans ce contexte, la contribution du Conseil de l'Europe ne consisterait pas à participer concrètement à la conception ou à la mise en œuvre de politiques – ce qui ne correspondrait pas à sa fonction –, mais plutôt à promouvoir l'application par ses propres organes et mécanismes d'un «contrôle qualité» des politiques nationales et européennes pour vérifier si elles sont exhaustives et complètes. À cet égard, la Charte sociale européenne offre une gamme complète de droits qui pourrait servir de référence pour les politiques nationales et européennes. Un débat approfondi et un travail d'expert seraient toutefois nécessaires pour «transformer» la Charte en une liste pratique d'indicateurs et pour concevoir la méthode à suivre pour l'appliquer aux politiques socio-économiques nationales.

2.2. Préparer le terrain pour des politiques socio-économiques plus efficaces

11. Pour ce qui concerne les différentes propositions sous-jacentes, l'un des buts du présent rapport consistait, au départ, à répondre directement et de manière plus approfondie à la question spécifique des indicateurs sociaux conduisant à la mise en œuvre réussie des politiques socio-économiques¹⁷. J'ai décidé cependant que la tentative de revoir les indicateurs existants ou d'en concevoir de nouveaux irait au-delà de la portée du rapport actuel, qui vise en premier lieu à rendre les mécanismes en matière de droits sociaux plus efficaces. Il me semble que d'autres organisations européennes (comme la Commission européenne ou l'OCDE) ou assurément des spécialistes universitaires sont beaucoup mieux placés que l'Assemblée pour entreprendre des travaux aussi ambitieux. Je tiens néanmoins à commenter l'importance des indicateurs sociaux et des défis connexes évoqués ici, pour amener à réfléchir également sur la façon dont le Conseil de l'Europe pourrait contribuer à cette action au moyen de ses instruments de base, par exemple, la Charte sociale européenne.

14. Séminaires parlementaires organisés en octobre 2013 et novembre 2014 pour toutes les délégations concernées par les dernières conclusions en date du CEDS sur le sujet, respectivement sur les thèmes suivants: «Améliorer les conditions d'emploi des jeunes travailleurs (moins de 18 ans)» et «Garantir la sécurité et l'hygiène des conditions de travail»; un séminaire plus spécifique pour cinq «pays du Partenariat oriental» (Azerbaïdjan, Arménie, Géorgie, République de Moldova, Ukraine) a été organisé en mai 2015 à Chişinău sur le thème «Promouvoir les droits sociaux dans la région du Partenariat oriental: focus sur la Charte sociale européenne»; et un séminaire parlementaire a été organisé en octobre 2016 pour toutes les délégations concernées par les conclusions du CEDS sur «Les droits des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique».

15. Commission européenne, «Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire: questions fréquemment posées», communiqué de presse du 2 octobre 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-837_fr.htm.

16. Commission européenne, DG emploi, affaires sociales et inclusion: page web sur «L'emploi des jeunes»: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036&langId=fr>.

17. Voir la proposition de résolution «Définir des indicateurs sociaux et publier un rapport annuel sur les droits sociaux» (Doc. 13569).

12. En 2011, des chercheurs expérimentés réunis autour d'un projet mené par le «European Policy Centre» ont rappelé que la transformation du modèle social européen pour s'adapter à des tendances interdépendantes comme la mondialisation, le vieillissement de la société ou la rapidité des progrès technologiques nécessitait des efforts et des réformes soutenus tant au niveau national que de l'Union européenne et requerrait plus que jamais l'élaboration de politiques fondées sur des données scientifiques. Dans certains domaines, les indicateurs existants donnent entière satisfaction, mais d'autres pourraient bénéficier d'un enrichissement.

13. Parmi les approches intéressantes adoptées pour améliorer la situation figurent les travaux menés par l'Union européenne, il y a déjà quelques années, sur de nouveaux indicateurs du progrès social plus inclusifs (relatifs au changement climatique, à l'épuisement des ressources, à la santé et à la qualité de vie), l'«Initiative du vivre mieux» conçue par l'OCDE et ses rapports bisannuels intitulés «Panorama de la société», mais aussi les propres travaux de l'Assemblée parlementaire dans ce domaine, tels que ceux ayant conduit à l'adoption de la [Résolution 2023 \(2014\)](#) «Mesurer et améliorer le bien-être des citoyens européens». Il est impératif de tenir compte d'autres notions lorsque nous recherchons des indicateurs de progrès socio-économique. L'OIT offre une approche intéressante dans sa description du Modèle social européen, qui repose sur cinq piliers fondateurs des économies européennes: 1) les droits des travailleurs et les conditions de travail; 2) les marchés du travail; 3) le dialogue social; 4) le secteur public; et 5) la cohésion sociale¹⁸. Certaines de ces initiatives proposent des pistes intéressantes. Nous devons garder à l'esprit cependant que le système de traités de la Charte sociale européenne, assorti d'un large éventail de droits et de mécanismes qui facilitent sa mise en œuvre, est un excellent point de départ pour la conception de politiques socio-économiques modernes.

14. Nous devons aussi garder à l'esprit que les indicateurs sont façonnés par des modèles sous-jacents. Il est évident que tant que le modèle de croissance sera le moteur de nos économies, tous les acteurs politiques et économiques voudront prouver que les indicateurs de performance et de croissance économiques sont positifs. Cela étant, je perçois de plus en plus fréquemment parmi les parlementaires la volonté politique de délaisser les modèles de croissance «classiques» de l'après-guerre au profit d'une nouvelle approche tenant compte d'indicateurs plus transversaux, tels que les inégalités de revenus, l'égalité des chances, l'état de santé d'une population donnée ou la protection de l'environnement. Je voudrais par conséquent inviter tous ceux qui participent à ce débat à tenir compte de la nouvelle vision, des nouvelles obligations et des nouvelles opportunités des Objectifs de développement durable (ODD) adoptés par les Nations Unies en 2015, qui ont vocation à guider l'action politique dans tous nos pays.

15. Pour améliorer efficacement la situation des droits sociaux en Europe, je suis convaincue que des mesures sont nécessaires à plusieurs niveaux et que nous devrions nous employer à élaborer:

- une vision nouvelle de l'Europe sociale et de nouveaux outils, tels que soulignés, par exemple, par l'Assemblée dans la [Résolution 2068 \(2015\)](#) «Vers un nouveau modèle social européen»;
- de nouvelles priorités politiques pour assurer l'égalité d'accès de tous aux droits sociaux, devant faire l'objet du suivi d'organes politiques, tels que l'Assemblée, par le biais de rapports et de débats;
- des objectifs, repères et indicateurs mesurables, qui rendent les gouvernements responsables de leur action dans les domaines prioritaires et permettent de suivre les progrès réalisés au niveau national;
- des mécanismes de plainte qui permettent, à tout le moins aux structures collectives telles que les syndicats et les associations de déposer des plaintes lorsque les normes de droits sociaux ne sont pas respectées, sur le modèle du mécanisme collectif de plainte lié à la Charte sociale européenne.

16. Au niveau du Conseil de l'Europe, le «Processus de Turin» est, en termes politiques, un premier pas dans la bonne direction mais qui doit être complété par de nouvelles initiatives ciblées, y compris au sein de l'Assemblée parlementaire. Au niveau de l'Union européenne, il faut souhaiter que le Socle européen des droits sociaux corresponde à certaines de ces conditions et ait des effets positifs dans un avenir proche. La coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne doit être encouragée pour renforcer les principes d'indivisibilité et d'universalité des droits sociaux et pour préserver la cohésion des systèmes de protection des droits sociaux.

18. Daniel Vaughan-Whitehead/OIT: «The European Social Model in Times of Economic Crisis and Austerity Policies» (résumé analytique), février 2014, www.ilo.org/brussels/information-resources/publication/WCMS_236720/lang--en/index.htm.

3. Renforcement du système de traités de la Charte sociale européenne par le «Processus de Turin»

17. La Charte sociale européenne est un système de traités complet qui s'est développé au cours de nombreuses années. Le «Processus de Turin», qui émane du Conseil de l'Europe lui-même et a été lancé par son Secrétaire Général en octobre 2014, entend donner une nouvelle impulsion à ce système de traités pour faire de la Charte un instrument résolument évolutif de défense et de promotion des droits sociaux. L'Assemblée a toujours soutenu la promotion de la Charte sociale européenne en vue d'élargir sa ratification et l'application effective de diverses dispositions. Dans le cadre du «Processus de Turin», elle souhaite stimuler de nouveaux progrès par le dialogue parlementaire à divers niveaux. À ce titre, le présent rapport devrait lui-même être compris comme une contribution au processus.

3.1. Situation et fonctionnement de la Charte sociale européenne

18. Je tiens à rappeler que la Charte sociale européenne et les mécanismes de contrôle y afférents reposent sur différents traités qui reçoivent un soutien variable de la part des États membres:

- **la première Charte sociale européenne de 1961 (STE n° 35):** cette version originale de la Charte s'applique encore dans 10 États membres qui n'ont pas encore ratifié le texte révisé de 1996. Au nombre des droits protégés par cette première Charte figurent des droits sociaux fondamentaux tels que les droits au travail, à la sécurité sociale, à l'assistance sociale et médicale ou à la protection et assistance pour les travailleurs migrants et leurs familles;
- **le Protocole additionnel de 1988 (STE n° 128):** ce texte a élargi l'ensemble des droits sociaux et économiques en y ajoutant de nouveaux droits, notamment pour les travailleurs et les personnes âgées;
- **le Protocole d'amendement («Protocole de Turin») de 1991 (STE n° 142):** ce protocole confirme le rôle politique du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire. Pour renforcer le caractère démocratique de l'ensemble du système, il prévoit l'élection des membres du CEDS par l'Assemblée parlementaire sur le modèle de l'élection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme. Ce protocole n'est cependant pas encore entré en vigueur, les ratifications de l'Allemagne, du Danemark, du Luxembourg et du Royaume-Uni (toujours liés par la Charte de 1961) restant en attente;
- **le Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives (STE n° 158):** seuls 15 États membres ont ratifié ce texte. En conséquence, certains États sont liés par un mécanisme de contrôle «unique», leur seule obligation étant de soumettre chaque année un rapport national au CEDS, tandis que d'autres sont liés par un mécanisme de contrôle renforcé dans le cadre duquel des organisations internationales non gouvernementales et des organisations internationales représentatives des employeurs et des travailleurs peuvent introduire une réclamation concernant une politique ou une réglementation donnée ou dénonçant l'inaction d'un État. Les États liés par ce système soumettent un rapport national tous les deux ans;
- **la Charte sociale européenne (révisée) de 1996:** la version révisée de la Charte sociale européenne a été ratifiée par 34 États membres (avril 2017). Ce texte regroupe l'ensemble des droits et dispositions des textes susmentionnés et introduit de nouveaux droits et amendements adoptés par les Parties, comme le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le droit au logement ou le droit à la protection en cas de licenciement. La Charte révisée est appelée à remplacer progressivement le texte originel de 1961.

19. Le mécanisme de contrôle de la Charte est aussi établi par le noyau dur de la Charte dont les dispositions établissent un système selon lequel les États soumettent chaque année au CEDS un rapport concernant la situation des droits sociaux et économiques au niveau national. Sur cette base, le CEDS examine la conformité de la situation décrite avec les dispositions du texte ratifié par chaque État. Il rend ensuite une «décision» de conformité ou de non-conformité, dont l'exécution est supervisée par le Comité des Ministres. Tout défaut d'information de la part d'un État membre, même concernant certaines dispositions spécifiques, peut aussi donner lieu à une conclusion de non-conformité. Quatre États n'ont ratifié aucune des versions de la Charte et ne sont donc pas liés par cet instrument: il s'agit du Liechtenstein, de Monaco, de Saint-Marin et de la Suisse. Si le système de suivi de la Charte est très complet et attentif aux détails, il pourrait être certainement lié davantage aux priorités et aux actions politiques pour donner une plus grande impulsion politique à la Charte sociale européenne et même mobiliser les pays qui n'ont pas encore (pleinement) ratifié l'instrument. Dans certains cas, le système pourrait adopter une perspective qui serait encore plus précise et tenir compte des particularités de différents pays.

3.2. Le «Processus de Turin» et les progrès accomplis au regard de la Charte sociale européenne depuis 2014

20. Le «Processus de Turin» est un processus politique lancé à la Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne qui a eu lieu à Turin en octobre 2014. Dans une optique d'indivisibilité et d'interdépendance des droits fondamentaux, ce processus a pour objectif de renforcer la Charte sociale européenne en tant que système normatif parallèlement à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, afin de consolider son assise (par de meilleures synergies entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne et d'inciter les Etats membres à mieux appliquer ses dispositions. Dans le document final de la Conférence de Turin de 2014, présenté par M. Michele Nicoletti (également Vice-Président de l'Assemblée parlementaire), Rapporteur général, ces objectifs sont complétés par un plan d'action adressé au Conseil de l'Europe, à l'Union européenne, aux gouvernements nationaux et à la société civile, qui sont les principaux acteurs de ce processus¹⁹.

21. Le plan d'action lié au «Processus de Turin» propose une action prioritaire dans les domaines suivants:

- la ratification de la Charte sociale européenne (révisée) et du protocole prévoyant un système de réclamations collectives par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne;
- une mise en œuvre améliorée de la Charte au plan national, en tenant compte des décisions et conclusions adoptées par le CEDS dans le cadre des mécanismes de contrôle;
- le renforcement de la procédure de réclamations collectives, qui permet l'implication directe des partenaires sociaux et de la société civile dans les activités de contrôle de l'application de la Charte et représente à cet égard un système plus transparent et démocratique que la procédure reposant sur les rapports nationaux;
- le renforcement de la position, du statut et de la composition du CEDS au sein du Conseil de l'Europe, qui passe également par l'élection de ses membres par l'Assemblée parlementaire, comme il était déjà indiqué dans le Protocole de Turin de 1991 (qui n'est pas encore entré en vigueur);
- le renforcement du dialogue et des échanges avec les organes compétents de l'Union européenne – déjà rendu possible par le «Processus de Turin» – en tenant pleinement compte de la Charte et des décisions du CEDS dans l'application du droit de l'Union européenne;
- la mise en œuvre, par le Conseil de l'Europe, d'une politique de communication capable d'envoyer un message clair quant à la nature juridique de la Charte et la portée des décisions du CEDS.

22. Deux ans plus tard, l'initiative prise à la première conférence de Turin a été examinée plus avant et s'est concrétisée dans le cadre des manifestations «Turin II» qui se sont déroulées les 17 et 18 mars 2016, à savoir la Conférence interparlementaire consacrée à la Charte sociale européenne et le Forum sur les droits sociaux en Europe, qui a réuni des universitaires et des responsables politiques dans un cadre moins formel²⁰. En ma qualité de rapporteure pour le présent rapport, j'ai également représenté l'Assemblée lors de la Conférence interparlementaire et j'ai eu l'honneur de dégager les conclusions des débats. A cette occasion, j'ai rappelé à tous les participants la responsabilité spécifique du Conseil de l'Europe dans la promotion des droits sociaux (en tant qu'une des premières institutions européennes), ainsi que l'obligation pour les parlementaires européens de soutenir ce mouvement.

23. Lors des débats de Turin, la plupart des parlementaires, y compris les membres de l'Assemblée, du Parlement européen et des parlements nationaux, sont convenus que les défis les plus urgents en matière de droits sociaux incluaient la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté, la protection et le soutien pour les catégories de population les plus vulnérables (comme les migrants et les réfugiés, les minorités nationales et ethniques, les personnes âgées, les enfants, les jeunes, etc.) et la nécessité de renforcer les systèmes de sécurité sociale dans certains pays en dépit de l'acquis social considérable à l'échelle européenne.

19. Rapport général de la Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne, organisée par le Conseil de l'Europe et le Gouvernement italien les 17 et 18 octobre 2014 à Turin; rapport présenté par M. Michele Nicoletti, Vice-Président de l'Assemblée parlementaire en sa qualité de Rapporteur général: <https://rm.coe.int/168048acf9>.

20. Pour plus d'informations sur les réunions de «Turin II», voir la page consacrée à ces événements: www.coe.int/fr/web/turin-european-social-charter/conference-turin-2016.

3.3. Enjeux pour l'Assemblée parlementaire

24. L'Assemblée parlementaire s'est toujours considérée comme le garant des droits sociaux et s'emploie depuis plusieurs années à promouvoir la ratification et l'application de la Charte sociale européenne par l'intermédiaire de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable (et des prédécesseurs de la commission), en partenariat étroit avec le CEDS. Depuis 2013, la sous-commission sur la Charte sociale européenne, en particulier, encourage le suivi des conclusions annuelles du CEDS au niveau parlementaire en organisant des séminaires de développement des capacités, l'objectif étant de répondre à des défis spécifiques de droits sociaux avec les acteurs concernés dans les États membres. Par ailleurs, dans ses résolutions relatives à la Charte sociale européenne, l'Assemblée a toujours fait la promotion de la ratification et de l'application de la Charte et de ses protocoles, notamment le Protocole additionnel de 1995 qui prévoit un système de réclamations collectives, pour faire en sorte que la Charte soit un instrument dynamique mis en œuvre et suivi de manière effective dans tous les États membres. L'Assemblée a œuvré en ce sens explicitement dans la [Résolution 1792 \(2011\)](#) sur le suivi des engagements concernant les droits sociaux et la [Résolution 1824 \(2011\)](#) sur le rôle des parlements dans la consolidation et le développement des droits sociaux en Europe, et plus indirectement en faisant référence à la Charte sociale européenne dans des résolutions ultérieures sur d'autres sujets.

25. La ratification pleine et entière du Protocole d'amendement de 1991, le «Protocole de Turin», selon lequel l'élection des membres du CEDS serait confiée à l'Assemblée, revêt une importance particulière pour cette dernière. Le seul obstacle tient au fait que l'Allemagne, le Danemark, le Luxembourg et le Royaume-Uni n'ont toujours pas ratifié ce protocole (ou la Charte révisée). Cette procédure d'élection, déjà pratiquée depuis longtemps pour les juges de la Cour européenne des droits de l'homme, renforcerait assurément la légitimité démocratique du CEDS, voire l'acceptation du système de contrôle de la Charte par les États membres. Il y a lieu de souligner que toutes les autres dispositions du «Protocole de Turin» sont entrées en vigueur sur décision du Comité des Ministres. Plutôt que de simplement attendre les quatre dernières ratifications, le Comité des Ministres pourrait adopter une décision concernant cette dernière disposition, comme recommandé par l'Assemblée dans la [Recommandation 1976 \(2011\)](#) sur le rôle des parlements dans la consolidation et le développement des droits sociaux en Europe. L'Assemblée pourrait certainement rappeler ce point dans son prochain texte.

26. En tant que forum de représentants des parlements nationaux de tous les États membres du Conseil de l'Europe et organe statutaire du Conseil de l'Europe, l'Assemblée a surtout et avant tout un intérêt à ce que les instruments essentiels du Conseil de l'Europe soient pleinement soutenus, y compris la Charte sociale européenne (révisée). Pour cette raison, j'ai entrepris de promouvoir ce texte auprès des délégations nationales concernées et je me suis efforcée d'en apprendre davantage sur les raisons et le contexte des ratifications en suspens.

3.4. Réception de la Charte sociale européenne (révisée) dans les pays non signataires

27. Dans sa version révisée, la Charte sociale européenne est l'instrument le plus à jour et le plus complet pour la promotion des droits sociaux. Elle est dotée d'un système de ratification «à la carte» qui autorise les États à accepter certaines de ses dispositions et à émettre des réserves sur d'autres. Cela a conduit à un système de ratifications très disparate à ce jour, certains États soutenant pleinement les instruments, d'autres proposant un certain nombre de réserves et d'autres encore n'ayant pas encore ratifié la Charte pour diverses raisons. Pour dresser un tableau complet de la situation et de la réception de la Charte dans différents pays, j'ai mené une enquête restreinte dans le cadre du présent rapport auprès des treize pays n'ayant pas ratifié la Charte révisée, portant sur les raisons de la non-ratification et les obstacles restants²¹.

28. Les réponses spécifiques apportées par les autorités de sept États membres sont les suivantes²²:

- la **Croatie** a interrompu provisoirement le processus destiné à aboutir à la ratification de la Charte révisée en 2016 lorsque des élections législatives ont eu lieu et qu'un nouveau gouvernement a été formé. Il convient de reprendre et de poursuivre la rédaction de la loi sur la ratification en 2017 pour que le texte soit adopté plus tard dans l'année. Par ailleurs, la Croatie apporte un large soutien au système des traités de la Charte en tant que tel, dont elle a adopté plusieurs textes il y a de nombreuses années;

21. Des courriers ont été adressés les 8 et 9 février 2017 aux 13 délégations nationales auprès de l'Assemblée parlementaire concernées – Allemagne, Croatie, Danemark, Espagne, Islande, Liechtenstein, Luxembourg, Monaco, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Saint-Marin, Suisse. Jusqu'au 15 mai 2017 (délai prolongé), 10 des 13 délégations avaient bien voulu apporter des réponses spécifiques aux questions que je leur avais posées, souvent par consultation de leurs services gouvernementaux compétents.

- **la République tchèque** ne souhaite pas souscrire à la très vaste gamme d'obligations de droits sociaux énoncées par la Charte révisée et est en désaccord, d'une manière générale, avec l'interprétation large des obligations découlant de la Charte qui, semble-t-il, est faite à la lumière de l'état de ratification de la Charte révisée, même si le pays concerné n'est pas encore lié par le texte;
- **le Danemark** n'a pas l'intention de ratifier la Charte sociale européenne (révisée) dans un avenir proche car: 1) cela risquerait d'entraîner des conflits avec la législation nationale du travail en vigueur et d'interférer dans des domaines qui relèvent traditionnellement des accords entre partenaires sociaux; 2) la disposition sur la non-discrimination (article E) est considérée comme trop «ouverte» et sujette à interprétation; 3) l'interprétation du CEDS, qu'un pays soit en conformité ou non, ne semble pas toujours cohérente, en particulier pour les pays qui satisfont aux normes internationales de droits sociaux en vertu de la première Charte;
- **l'Allemagne** étudie encore certains des obstacles identifiés en vue de la ratification de la Charte révisée. La ratification ne devrait pas avoir lieu prochainement. Les autorités allemandes perçoivent les obstacles suivants comme étant les plus problématiques: 1) la clause globale de non-discrimination (article E), qui affecte un certain nombre de droits de protection matérielle de façon transversale; et 2) les dispositions relatives au droit de grève (et son impact sur les droits respectifs des fonctionnaires). Comme d'autres pays, l'Allemagne estime qu'elle satisfait aux obligations internationales de droits humains en respectant un large éventail d'instruments des Nations Unies et de l'OIT;
- **le Liechtenstein** n'a actuellement aucun plan concret pour ratifier la Charte sociale européenne (révisée). Ce petit pays aux ressources administratives limitées doit examiner attentivement les conditions de souscription à de nouveaux accords internationaux et les nombreuses obligations de rapports qui en découlent. Cela étant, le pays prévoit déjà des normes de travail très strictes et respecte par conséquent les instruments internationaux et européens, d'après ses propres résultats de suivi mesurés à l'aune d'indicateurs sociaux, conformément à la Charte sociale européenne;
- **Monaco**, selon les explications fournies par le Conseil National, n'est pas en mesure de procéder à ce stade à la ratification de cet instrument international, principalement en raison d'obstacles techniques. Les autorités de la Principauté craignent notamment qu'une ratification présente des inconvénients majeurs, y compris en termes d'impact sur les finances publiques, mais aussi en ce qui concerne l'accès à certains droits et privilèges, qui est différencié entre les nationaux et les étrangers; une distinction qui semble être exclue par le principe de non-discrimination tel que stipulé par la Charte. Cependant, le Gouvernement de Monaco considère que la Charte est une source indéniable d'inspiration pour la législation nationale pertinente;
- **Saint-Marin** n'a pas encore lancé le processus de ratification de la Charte révisée, mais s'apprête à étudier la marche à suivre pour se conformer à l'instrument. Les dernières élections de novembre-décembre 2016, qui ont suscité un nouvel «enthousiasme» pour la Charte sociale européenne, ont facilité cette démarche. Certaines questions liées à la sécurité sociale, à l'assistance sociale et médicale et aux activités commerciales devraient être examinées plus attentivement avant le passage à la ratification effective;
- **l'Espagne** n'envisage pas de ratifier la Charte européenne révisée dans un avenir proche car sa législation nationale contient certaines dispositions réglementaires de nature à entrer en conflit avec cet instrument. Le gouvernement estime que sa législation nationale est souvent plus protectrice que la Charte révisée et que l'interprétation du CEDS, qu'un pays satisfasse ou non à ses obligations, n'est pas toujours cohérente, en particulier pour les pays qui respectent les normes internationales de droits sociaux au titre de la première Charte. Les aspects suivants sont perçus comme posant des difficultés particulières: 1) les informations écrites communiquées aux travailleurs au sujet des conditions des contrats; 2) la promotion de services de médecine du travail auprès des travailleurs indépendants; et 3) les droits des travailleurs migrants et de leurs familles pour protéger et garantir le droit à la santé en toutes circonstances;
- **La Suisse** ne voit pas d'obstacles insurmontables à l'adhésion à la Charte, si l'on excepte quelques points à éclaircir. Toutefois, après avoir mené des débats approfondis au cours de ces dernières années, les deux chambres du Parlement suisse (le Conseil national et le Conseil fédéral) ont clairement indiqué qu'aucune majorité politique ne se dessinait en faveur d'une proposition formelle visant à ratifier la Charte sociale européenne (révisée). Au début de ce processus parlementaire, des doutes avaient surgi quant à la compatibilité de la Charte avec le système de formation professionnelle

22. La liste des pays suit l'ordre alphabétique anglais.

de la Suisse, mais ils ont pu être dissipés par une étude spécifique conduite en 2015, selon laquelle aucun obstacle juridique ne contrevient à la ratification par la Suisse d'au moins six des neuf dispositions centrales de la Charte tel que requis;

- **le Royaume-Uni** affirme qu'il continue de soutenir la Charte sociale européenne d'origine de 1961, dont il a accepté 60 des 72 paragraphes. S'agissant de la Charte sociale européenne (révisée), signée en 1997, la décision de ratification a été ajournée pour de multiples raisons, notamment dans l'attente de l'interprétation de plusieurs dispositions récemment introduites. La conformité du droit et de la pratique du Royaume-Uni avec les traités internationaux fait l'objet d'examens réguliers avant toute ratification de nouveaux traités; toutefois, il n'est pas prévu de ratifier la Charte révisée dans un proche avenir.

29. Pour conclure, les principales raisons de la non-ratification de la Charte sociale européenne (révisée) par les pays susmentionnés sont notamment que: les normes et obligations de suivi devraient être compatibles avec la pratique ou les capacités nationales dans certains domaines ou les surpasser; la marge d'interprétation de certains articles (par exemple, sur la non-discrimination) est perçue comme étant excessive; et certaines décisions et procédures relatives au CEDS suscitent un désaccord général. Il semble que le degré de volonté politique de travailler au processus de ratification joue un rôle prédominant dans la plupart des pays. Bien que tous les pays contactés dans le cadre de mon enquête n'aient pas répondu (10 sur 13 l'ont fait), nous pouvons dire que ce constat apparaît dans la plupart des pays qui n'ont pas ratifié la Charte révisée.

30. En ma qualité de rapporteure, j'ai tenté d'instaurer un dialogue avec des délégations nationales sur les derniers obstacles à l'adhésion et à la mise en œuvre pleines et entières de la Charte sociale européenne (révisée) grâce à l'enquête susmentionnée et à des réunions bilatérales avec des délégations à titre individuel à la partie de session de janvier 2017. Pour examiner la situation de l'Espagne, j'ai rencontré les principaux dirigeants de partis politiques représentés au Parlement espagnol, y compris de l'opposition, sachant que l'organisation de ce type d'échanges bilatéraux ne devrait être qu'une première étape. Pour aller plus loin, l'Assemblée pourrait aussi, d'une manière plus générale, donner une nouvelle impulsion à son rôle sur la scène européenne en favorisant et en animant le dialogue sur les droits sociaux en Europe, avec comme instrument central la Charte sociale européenne.

4. Favoriser le dialogue européen sur les droits sociaux dans le cadre du Socle européen des droits sociaux

31. Ces dernières années, le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire ont fait régulièrement la promotion des droits sociaux comme droits humains fondamentaux. Différents contacts et forums au niveau parlementaire, ainsi que dans le processus actuel du Socle européen des droits sociaux, peuvent fournir d'autres opportunités de ce type.

4.1. Favoriser le dialogue social et politique à divers niveaux

32. L'Assemblée parlementaire est en soi un forum paneuropéen qui permet aux Etats membres du Conseil de l'Europe de débattre de préoccupations d'intérêt commun. Il importe par conséquent que certains défis socio-économiques susmentionnés soient maintenus en bonne place à l'ordre du jour de cet organe et ce à différents niveaux, dans le cadre de rapports thématiques et de débats pléniers, mais aussi de la coopération avec différents partenaires internes, tels que le CEDS, et des organisations partenaires extérieures, telles que la Commission européenne et le Parlement européen, l'OCDE ou l'OIT. Cela permet d'accorder une visibilité régulière aux droits sociaux en tant que droits humains fondamentaux et de développer des synergies. Le partenariat avec l'OIT, qui travaille souvent sur des questions similaires à celles que traite l'Assemblée (par exemple, l'OIT et l'Assemblée s'intéressent toutes deux actuellement aux questions d'inégalités de revenus), est un partenariat très positif à cet égard et l'on note une participation réciproque aux événements organisés dans le domaine.

33. Les décisions adoptées par le CEDS dans le cadre du mécanisme de réclamations collectives peuvent contribuer de manière significative à des discussions politiques fructueuses, dans la mesure où ce mécanisme associe directement des partenaires sociaux et des organisations de la société civile habilités à déposer des plaintes. En d'autres termes, les décisions du CEDS peuvent avoir un intérêt transversal pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, notamment pour renforcer l'acceptation de la procédure même de plainte collective, mais aussi, là encore, pour stimuler le débat politique sur certaines questions d'actualité – c'est l'un des résultats des séminaires organisés au niveau parlementaire par l'Assemblée sur lesdites décisions des cinq dernières années.

34. Le dialogue politique ne permettra probablement pas de surmonter l'incohérence actuelle entre les systèmes juridiques européens et leurs interprétations au niveau du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne; il reste néanmoins indispensable qu'il traite de ce thème et souligne l'urgence d'une meilleure coordination de ces systèmes juridiques en matière de garantie des droits sociaux. Par exemple, dans les affaires *Viking* et *Laval* très débattues en 2008, les droits fondamentaux garantis par le système des traités de la Charte sociale européenne et l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme ont été remis en question par la Cour de justice de l'Union européenne, comme l'a déjà souligné l'Assemblée en 2015²³.

35. Au niveau parlementaire, les contacts entre l'Assemblée parlementaire et le Parlement européen pourraient aussi clairement être intensifiés par des rencontres bilatérales entre parlementaires ou par des dispositifs plus formels, comme la participation à des auditions de part et d'autre ou des réunions conjointes des commissions concernées. Toutefois, il semble que certains obstacles subsistent à ce propos: en raison des discordances qui existent entre les structures et les mandats du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire, la collaboration est loin d'être régulière mais reste très sélective. Ainsi, dans le cadre du présent rapport, j'ai essayé d'établir un échange de vues entre un membre du Parlement européen et la commission, afin de connaître l'avis du Parlement européen sur le Socle européen des droits sociaux (voir ci-dessous), mais cette rencontre s'est avérée extrêmement difficile à organiser pour des raisons d'agenda et de priorités. Toutefois, j'ai pu rencontrer brièvement la députée européenne Maria Rodrigues, rapporteure du Parlement européen pour le rapport sur le Socle européen des droits sociaux adopté récemment²⁴. A cette occasion, nous avons convenu que, en attendant l'approbation du Socle par tous les Etats membres de l'Union européenne et que la phase de mise en œuvre démarre, les actions suivantes pourraient d'ores et déjà être initiées parallèlement: 1) examiner de manière plus approfondie le potentiel de la Charte sociale européenne à devenir une référence commune et identifier des lacunes éventuelles du Socle de l'Union européenne à cet égard; 2) explorer les futures opportunités de coopération en vue de l'institutionnalisation d'un dialogue plus régulier entre le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire par le biais d'organes variés.

36. La réunion semestrielle organisée par la COSAC (Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des Parlements de l'Union européenne) dans le cadre des présidences alternées de l'Union européenne est, selon moi, un autre point de contact intéressant avec les institutions de l'Union européenne. J'ai assisté à la réunion organisée en octobre 2016 à Bratislava (République slovaque) que j'ai trouvé très stimulante et fructueuse pour la cause présente. J'espère que nous entamerons dès lors une phase de participation plus régulière de l'Assemblée à ces réunions. Il me semble que la COSAC pourrait jouer un rôle majeur en faveur de l'adoption de la Charte sociale européenne (révisée) dans les Etats membres de l'Union européenne, conformément aux efforts consentis actuellement de part et d'autre dans le cadre du «Processus de Turin» et du processus conduisant au Socle européen des droits sociaux.

37. Enfin, le Conseil de l'Europe devrait contribuer au dialogue paneuropéen sur les droits sociaux qui a lieu au sein de l'Union européenne. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et le Président de l'Assemblée parlementaire devraient participer au prochain «Sommet social pour des emplois et une croissance équitables» organisé conjointement par la Commission européenne et le Gouvernement suédois à Göteborg, le 17 novembre 2017, en vue d'échanger sur le Socle européen des droits sociaux. L'Assemblée parlementaire pourrait faire un nouveau pas en avant en organisant son propre événement à haut niveau sur les droits sociaux dans la Grande Europe, qui rassemblerait des représentants du Conseil de l'Europe et d'organes de l'Union européenne, des parlements nationaux et des gouvernements, les partenaires sociaux et la société civile.

4.2. Promouvoir la Charte sociale européenne dans le contexte du Socle européen des droits sociaux

38. En septembre 2015, la Commission européenne a lancé, à la demande spéciale de M. Jean-Claude Juncker, son président nouvellement élu, le processus d'élaboration d'un Socle européen des droits sociaux ainsi qu'une vaste consultation entre les institutions et organisations européennes²⁵. Ce processus de consultation s'est achevé en mars 2017 et la Commission européenne a fait connaître au public le nouveau Socle européen des droits sociaux composé d'un large éventail de 22 principes ayant la nature d'objectifs

23. Tel qu'exposé dans le rapport ayant abouti à la [Résolution 2033 \(2015\)](#) sur la protection du droit à la négociation collective, y compris le droit de grève, [Doc. 13663](#).

24. Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur un Socle européen des droits sociaux (2016/2095(INI)).

25. Commission européenne: Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: «Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux», 8 mars 2016 (COM(2016)127final).

politiques. L'objectif de la Commission européenne est que ce «Socle» reçoive l'approbation politique de toutes les parties prenantes pendant le Sommet social mentionné ci-dessus qui se tiendra à Göteborg (Suède) en novembre 2017²⁶.

39. Dans son avis sur le processus publié en février 2017, M. Thorbjørn Jagland, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, a appelé la Commission européenne à reconnaître la Charte sociale européenne comme étant la «Constitution sociale de l'Europe» et à s'en servir de base pour le Socle européen des droits sociaux. Cet appel a été soutenu par différentes organisations²⁷. Si l'adhésion formelle de l'Union européenne à la Charte sociale européenne (révisée), débattue régulièrement dans divers contextes au cours des dernières années, devrait être l'objectif à long terme, l'approche politique de la Charte semble être la bonne pour l'instant.

40. Par ailleurs, M. Jagland a souligné la nécessité de consolider la synergie entre les systèmes normatifs de protection des droits sociaux fondamentaux sur l'ensemble du continent. À ce titre, il voit dans le Socle des droits sociaux l'occasion de donner effet dans la pratique aux droits sociaux au sein de l'Union européenne d'une manière conforme aux textes clés du Conseil de l'Europe, en tenant dûment compte des avantages comparatifs et en évitant les doublons, tout en reconnaissant la Charte sociale européenne dans le cadre de l'acquis européen en matière de droits humains. Le Secrétaire Général a rappelé que le non-respect des droits sociaux était un terreau fertile pour les mouvements extrémistes et mettait à mal la cohésion sociale et les démocraties inclusives. Il a invité officiellement la Commission européenne: 1) à incorporer de manière formelle les dispositions de la Charte sociale européenne (révisée) dans le Socle européen des droits sociaux comme référence commune pour que les États garantissent ces droits; et 2) à reconnaître la procédure de réclamations collectives pour sa contribution à la réalisation effective des droits établis dans la Charte et au renforcement de démocraties participatives inclusives²⁸. L'Assemblée devrait assurément appuyer ces propositions par ses propres textes et activités.

5. Conclusions et recommandations

41. Comme cela a été souligné plus haut, l'Assemblée a toujours considéré la Charte sociale européenne comme une référence majeure dans le domaine des droits sociaux et comme une norme centrale de droits humains. Ce point de vue ressort de différents textes et activités de promotion produits aux cours des dernières années. L'Assemblée poursuit actuellement la promotion de diverses normes du Conseil de l'Europe dans le cadre d'un projet intitulé «Parlements et droits sociaux», coordonné par la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable. Des activités parlementaires spécifiques sont élaborées sous l'égide de cette commission en coopération étroite avec des délégations nationales. L'Assemblée devrait aussi continuer de promouvoir la Charte sociale européenne en coopération étroite avec d'autres organes du Conseil de l'Europe, en particulier le CEDS aux niveaux énoncés ci-après.

42. En ce qui concerne la nécessité de renforcer la Charte sociale européenne en tant que système normatif, il convient de:

- poursuivre la promotion des droits sociaux lors d'événements organisés spécialement sur le sujet en coopération avec d'autres organes du Conseil de l'Europe (par exemple, des séminaires parlementaires);
- comme le suggère la [Recommandation 1976 \(2011\)](#) sur le rôle des parlements dans la consolidation et le développement des droits sociaux en Europe, inviter à nouveau les quatre pays qui ne l'ont pas encore fait à ratifier le Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne ou la Charte sociale européenne (révisée), à savoir l'Allemagne, le Danemark, le Luxembourg et le Royaume-Uni, pour permettre l'élection des membres du CEDS par l'Assemblée;
- en l'absence de ces ratifications, demander à nouveau au Comité des Ministres d'adopter une décision unanime à cet égard pour permettre à l'Assemblée de remplir sa fonction prévue dans le mécanisme de suivi de la Charte.

26. Voir la Recommandation de la Commission du 26 avril 2017 sur le «Socle européen des droits sociaux», Bruxelles, C(2017)2600final, et d'autres publications pertinentes via ce lien: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1226&langId=fr>.

27. Voir, par exemple, la déclaration de Caritas Europe publiée le 6 février 2017: www.caritas.eu/news/incorporate-european-social-charter-in-pillar-of-social-rights.

28. Voir l'avis du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, publié le 20 janvier 2017: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dd0bc>.

43. En ce qui concerne la promotion du dialogue sur les droits sociaux et la coordination de l'action politique avec d'autres institutions européennes, notamment l'Union européenne, il convient de:

- lancer un véritable «Dialogue parlementaire sur les droits sociaux», en fonction des activités en cours dans le domaine;
- organiser une conférence à haut niveau de représentants du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne, des gouvernements et parlements nationaux, des partenaires sociaux et de la société civile;
- assurer la participation régulière d'un représentant de l'Assemblée parlementaire aux prochaines réunions de la COSAC (Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des Parlements de l'Union européenne), organisées deux fois par an dans le cadre des présidences alternées de l'Union européenne;
- organiser des échanges réguliers entre les commissions de l'Assemblée parlementaire et du Parlement européen et leurs rapporteurs thématiques respectifs sur les enjeux futurs d'intérêt commun;
- contribuer aux prochains événements de l'Union européenne pour la promotion des droits sociaux, notamment le prochain «Sommet social pour des emplois et une croissance équitables» organisé conjointement par la Commission européenne et le Gouvernement suédois à Göteborg, le 17 novembre 2017, en vue d'échanger sur le Socle européen des droits sociaux²⁹.

44. En ce qui concerne les défis restants en matière de droits sociaux d'une manière plus générale, il convient de:

- sur la base des systèmes normatifs européens existants, notamment la Charte sociale européenne (révisée) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, élaborer une «Stratégie des droits sociaux» paneuropéenne et dresser une liste d'indicateurs stratégiques connexes qui vont au-delà des indicateurs «habituels» de croissance et de performance;
- contrôler régulièrement les politiques nationales à l'aune de cette Stratégie et de ces indicateurs, en tenant compte des priorités identifiées par les processus politiques au niveau européen, y compris le Socle européen des droits sociaux, le «Processus de Turin» et les résolutions pertinentes de l'Assemblée parlementaire;
- promouvoir l'élaboration de stratégies nationales ciblées pour relever des défis socio-économiques complexes et transversaux, tels que l'emploi des jeunes, la participation des femmes au marché de l'emploi, la lutte contre la pauvreté des enfants et l'égalité des chances pour tous les jeunes, quelle que soit leur origine sociale ou ethnique.

45. Pour aller au-delà du «Processus de Turin», qui lance le débat sur une meilleure exploitation du potentiel des instruments existants, mais aussi du Modèle social européen, tourné vers des domaines d'action prioritaires, et du Socle européen des droits sociaux, qui affirme la volonté politique au sein de l'Union européenne et de la zone euro, nous devons maintenant adopter une «Stratégie européenne des droits sociaux» qui se veut plus durable et combine le modèle statique de «socle» avec des processus plus dynamiques afin de créer un mouvement global vers un respect accru des droits sociaux en Europe, au niveau européen et national. Plus concrètement, nous devons fonder cette démarche sur l'égalité des chances pour tous, l'égalité de revenus et la cohésion sociale, y compris pour les groupes les plus vulnérables. Cela nous aidera à préserver les démocraties européennes et la paix sociale globale que l'Europe connaît depuis plusieurs décennies.

29. Voir le communiqué de presse de la Commission européenne du 23 janvier 2017: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-114_en.htm.