

LE RÔLE DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DANS LA MISE EN OEUVRE DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE

THE ROLE OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES IN THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER

Résumé des débats tenus lors de la 31^e session de la Chambre des régions (Strasbourg, 20 octobre 2016) sur
“Droits sociaux en Europe: la mise en œuvre de la Charte sociale européenne au niveau régional”¹

LUIS JIMENA QUESADA

*Professeur de Droit Constitutionnel
Université de Valencia (Espagne)*

*Ancien Président du Comité Européen des Droits Sociaux*²

Artículo recibido el 23 de mayo de 2018

Artículo aceptado el 28 de mayo de 2018

ABSTRACT

This essay focuses on the functioning and advantages of the two monitoring mechanisms concerning the European Social Charter (the reporting system and the collective complaints procedure) in terms of the progress made by the State Parties in the area of social rights, with essential action by the local and regional authorities enabling a more solid European awareness to be created “from the bottom up”. In this regard, those authorities could, in the context of the “Turin Process” for the European Social Charter, exert positive influence on states that had not yet accepted the revised Social Charter or the collective complaints

¹ Bureau de la Chambre des Régions. CPR/BUR06(2016)INF08. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Document soumis à titre informatif au Bureau de la Chambre des Régions du 1er décembre 2016. Versión en inglés accesible en <https://rm.coe.int/jimena-report-summary-debate-session-esc-fr/168072e891>.

² Juge suppléant au Tribunal Supérieur de Justice de la Communauté Autonome de Valencia.

procedure and highlight the areas of convergence between the Council of Europe and the European Union (through the social responsibilities exercised in accordance with the autonomy granted to them and the principle of subsidiarity).

KEY WORDS: Revised European Social Charter, social rights, subsidiarity Turin process, multilevel protection.

RESUME

Le présent article met l'accent sur le fonctionnement et les avantages des deux mécanismes de contrôle de la Charte sociale européenne (système de rapports et procédure de réclamations collectives) en termes de progrès réalisés par les États Parties dans le domaine des droits sociaux avec une action primordiale des collectivités locales et régionales, permettant ainsi de forger une conscience européenne plus solide « par le bas ». En ce sens, dans le cadre du « Processus de Turin » pour la Charte sociale européenne, les collectivités territoriales peuvent exercer une influence positive sur les États n'ayant pas encore accepté la Charte sociale révisée ou la procédure de réclamations collectives et mettre en exergue (par le biais de leurs compétences sociales exercées conformément à leur autonomie et au principe de subsidiarité) les convergences entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

MOTS-CLES: Charte sociale européenne révisée, droits sociaux, subsidiarité, Processus de Turin, protection multiniveau.

RESUMEN

El presente artículo pone el acento en el funcionamiento y las ventajas de los dos mecanismos de control de la Carta Social Europea (sistema de informes y procedimiento de reclamaciones colectivas) en clave de progresos realizados por los Estados Partes en el ámbito de los derechos sociales a través de la acción primordial de las entidades locales y regionales, permitiendo así forjar una conciencia europea más sólida “desde abajo”. En este sentido, en el marco del “Proceso de Turín” para la Carta Social Europea, las entidades territoriales pueden ejercer una influencia positiva sobre los Estados que todavía no han aceptado la Carta Social revisada o el procedimiento de reclamaciones colectivas, así como realizar (a través de sus competencias sociales ejercidas conforme a su autonomía y al principio de subsidiariedad) las convergencias entre el Consejo de Europa y la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: Carta social europea revisada, derechos sociales, subsidiariedad, Proceso de Turín, protección multinivel.

SOMMAIRE

I. Bilan du débat.

II. Conclusions.

III. Recommandations.

IV. Annexe.

I. BILAN DU DÉBAT

La nouvelle Présidente de la Chambre des Régions (Gunn Marit HELGESEN, Norvège, PPE/CCE) a ouvert le débat thématique en rappelant qu'un document préparé par le Service de la Charte sociale (avec des exemples relatifs à la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux dans le domaine des responsabilités régionales) avait été mis à la disposition des membres de la Chambre. Elle a ensuite cédé la parole à Luis JIMENA QUESADA, qui a présenté une introduction d'une vingtaine de minutes sur « Le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la mise en œuvre de la Charte sociale européenne ».

Dans cette introduction (voir l'annexe au présent rapport), M. JIMENA a souligné la place emblématique de la Charte sociale en tant que complément naturel de la Convention européenne des droits de l'homme (les deux instruments étant les deux traités « phares » du Conseil de l'Europe). La Charte sociale européenne est en effet le traité européen des droits sociaux par excellence, ainsi que le « pacte européen de la démocratie sociale », c'est-à-dire un vecteur essentiel de la dimension sociale des trois piliers du Conseil de l'Europe (Droits de l'Homme, Démocratie et État de Droit).

Cette introduction a également mis l'accent sur le fonctionnement et les avantages des deux mécanismes de contrôle (système de rapports et procédure de réclamations collectives) en termes de progrès réalisés par les États Parties dans le domaine des droits sociaux avec une action primordiale des collectivités locales et régionales, permettant ainsi de forger une conscience européenne plus solide « par le bas ». En ce sens, dans le cadre du « Processus de Turin » pour la Charte sociale européenne, les collectivités territoriales peuvent exercer une influence positive sur les États n'ayant pas encore accepté la Charte sociale révisée ou la procédure de réclamations collectives et mettre en exergue (par le biais de leurs compétences sociales exercées conformément à leur autonomie et au principe de subsidiarité) les convergences entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

Après cette introduction, plusieurs membres du Congrès ont pris part au débat en présentant les politiques et les actions menées dans leurs pays aux niveaux local et régional au regard de la Charte sociale.

La Présidente de la Chambre a mis l'accent sur la responsabilité régionale (en matière de formation et d'orientation professionnelle par exemple), quoique plus modeste que celle relevant des collectivités locales, à propos de certaines réalisations concrètes des droits sociaux en Norvège³. Elle a néanmoins regretté que la Charte soit mal connue dans son pays. Deux aspects s'avèrent donc indispensables : d'une part, une mise en évidence de l'*effectivité* quotidienne des droits sociaux, grâce à l'action administrative des échelons territoriaux les plus proches des populations sans exagérer l'idée de *justiciabilité* (l'action juridictionnelle étant le dernier remède) et, d'autre part, une tâche pédagogique plus spécifique à la Charte en tant que partie essentielle de la culture des droits fondamentaux au sein des communautés locales et régionales.

Quelques illustrations de l'importance de l'engagement des régions russes pour la politique sociale, notamment les avancées en matière de santé, de famille et d'aide aux personnes handicapées dans la région de Vladimir ont été apportées par Svetlana ORLOVA (Fédération de Russie, PPE/CCE). Malgré les efforts budgétaires consentis, elle a déclaré que la crise économique avait impliqué une réduction des dépenses sociales. Il faut cependant noter que la Fédération de Russie a ratifié la Charte sociale révisée en temps de crise (en octobre 2009), sans oublier que les droits civils et politiques ont aussi un coût économique (pensons au Fonds Fiduciaire pour les droits de l'homme, essentiellement consacré à soutenir les efforts des États membres dans la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme et la pérennité de la Cour européenne). Par conséquent, la crise peut représenter une opportunité pour optimiser la protection des droits sociaux (l'effectivité des droits civils et politiques exigeant également une étude de faisabilité économique) en explorant des formules de collaboration. Nous rappellerons, à cet égard, l'action de la Banque de développement du Conseil de l'Europe, qui peut assister des régions européennes dans la mise en œuvre de la Charte sociale en matière de renforcement de l'intégration sociale (action en faveur des réfugiés, migrants et personnes déplacées, du logement social et amélioration de la qualité de vie en milieu urbain et rural), de protection de l'environnement ou de soutien aux infrastructures publiques à vocation sociale dans des domaines clés (tels que la santé, l'éducation ou la formation professionnelle).

En tout cas, une bonne articulation entre les autorités étatiques, régionales et locales est fondamentale pour assurer une application optimale de la Charte sociale, dans l'intérêt de toutes les personnes, mais aussi dans celui du pays lui-même. Le représentant de l'Union des Municipalités de Turquie, Lokman ERTURK (Turquie, PPE/CCE), a présenté des exemples concernant le rôle de l'association dans la mise

³ La Norvège a accepté aussi bien la Charte sociale révisée que la procédure de réclamations collectives.

en pratique de projets pour améliorer la protection de droits fondamentaux reconnus par la Charte sociale (tels que l'éducation ou l'emploi). Le développement de ces projets municipaux s'avère très utile sur un plan procédural (par exemple, la collecte de données à l'échelle locale peut contribuer à une vérification plus précise du taux d'emploi, du calcul de l'absentéisme à l'école, etc.). Par ailleurs, l'indivisibilité de tous les droits fondamentaux illustre le fait que la crise économique touche les droits civils et politiques et, vice-versa, la crise politique met à l'épreuve l'effectivité des droits sociaux en l'absence d'un espace réel de jouissance pacifique des libertés.

L'expérience de la Finlande⁴ sous l'angle de la Charte sociale a été exposée par Helena PIHLAJASAARI (SOC), qui a expliqué que des réformes législatives à venir dans son pays ont comporté une forte régionalisation des structures compétentes dans le domaine des droits sociaux, ainsi que l'introduction de nouveaux services et de solutions innovantes moins bureaucratisées (par exemple, en faveur des jeunes). De ce point de vue, il est pertinent de relever que l'adoption de certaines décisions du Comité relatives aux services sociaux et à la protection des personnes âgées à l'égard de la Finlande⁵ se trouvent en partie à l'origine de ce *feedback* positif impliquant une souplesse bureaucratique et une territorialisation des services (accompagnées d'une distribution de compétences guidée par le principe de subsidiarité).

Trois orateurs ont ensuite présenté des visions divergentes à propos de la situation du Royaume-Uni au regard de la Charte sociale européenne. Andrew DAWSON (Royaume-Uni, CRE-ECR), a exprimé son désaccord avec les conclusions du Comité concernant le non-respect par le Royaume Uni des obligations en matière notamment du droit de grève et l'âge minimum de la responsabilité pénale. Il a d'ailleurs souligné la situation unique du Royaume-Uni (absence de constitution écrite, économie saine, marché du travail performant, pression importante de l'immigration ayant un impact sur les salaires et les services publics etc.).

Andrew DISMORE (Royaume-Uni, SOC), pour sa part, a reconnu que le rapport donnait effectivement une description plutôt sombre de la situation au Royaume-Uni tout en indiquant que, dans sa ville, Londres, le nouveau maire était très engagé dans la lutte contre les injustices et pour la promotion d'une équité économique pour tous, quelle que soit leur origine, et qu'il avait pour objectif de faire de Londres « a Living Wage City » (une ville où les salaires permettent de vivre dignement). Il a prôné une décentralisation accrue des compétences afin de pouvoir répondre plus efficacement aux inégalités importantes existant au sein de la ville.

Stewart DICKSON (Royaume Uni, GILD) a également insisté sur l'importance de la décentralisation (surtout dans son contexte personnel, celui de l'Irlande du

⁴ La Finlande est le seul pays ayant accepté non seulement la Charte sociale révisée et la procédure de réclamations collectives, mais aussi l'habilitation à agir des ONG nationales dans le cadre de cette procédure.

⁵ Comme par exemple, les réclamations collectives n° 70/2011 et 71/2011.

Nord) afin d'améliorer non seulement le développement et la mise en œuvre de la législation sociale, mais aussi la promotion de l'égalité de tous et la lutte contre la discrimination dans toutes ses formes. Par conséquent, le « Brexit » ne devrait pas empêcher les régions de faire entendre leur voix dans l'application de la Charte Sociale, surtout que celle-ci prenait en compte les multiples différences qui existent aux niveaux local et régional.

Le rôle important des régions, aussi bien dans l'acceptation des engagements établis par le système de la Charte sociale que pour l'application effective de ses dispositions, est clairement illustré par les expériences des *Länder* en Allemagne ou en Autriche. En particulier, Josef FREY (Allemagne, SOC) s'est montré optimiste vis-à-vis d'une ratification prochaine de la Charte révisée par la République Fédérale d'Allemagne, après avoir souligné la contribution de la Charte à la réalisation de la justice sociale, au renforcement de la cohésion sociale et à la lutte contre l'extrémisme. L'exemple de la « Charte de la diversité » (« Charta der Vielfalt ») dans le Land du Bade-Wurtemberg constitue une initiative cherchant clairement à mettre en pratique les droits et les valeurs de la Charte sociale par le biais de la promotion de la diversité (pour raison d'âge, d'orientation sexuelle, de handicap, d'origine ethnique, de religion ou de croyance) afin d'éviter des exclusions discriminatoires touchant à la vie professionnelle et d'augmenter la proportion de travailleurs migrants dans les secteurs privé et public. Une application cohérente de cette Charte régionale et de la Charte sociale européenne accentuera l'optimisation de la protection « multi-level » des droits sociaux.

Harald SONDEREGGER (Autriche, PPE/CCE) a également rappelé que la mise en œuvre des provisions de la Charte sociale en Autriche requiert la participation des *Länder* dans de nombreux domaines concernant la protection de l'enfance (articles 7 et 17), les personnes handicapées (article 15), la famille et les personnes âgées (articles 16 et 23), l'assistance sociale (article 13) ou les travailleurs migrants et leurs familles (article 19). Des exemples très précis (appuyés par des chiffres relatifs au nombre de bénéficiaires ou aux dépenses effectuées), en particulier dans la pratique et la législation du Land Vorarlberg, illustrent bien ce rôle fondamental du niveau régional. En outre, Harald SONDEREGGER a rappelé l'impact de la Charte sociale en matière d'intégration des réfugiés et des migrants, mission assurée dans son pays en partenariat entre l'Etat et les régions. Enfin, il faut rappeler un autre aspect positif, à savoir que l'Autriche a ratifié la Charte sociale révisée dans le contexte de la crise économique, en mai 2011.

Concernant les Pays-Bas, Josan MEIJERS (Pays-Bas, SOC) a observé que la Charte sociale permet de combler les disparités sociales et constitue un outil précieux pour la démocratie locale et régionale, partant du principe que les représentants locaux et régionaux sont les véritables experts quant à l'élaboration des politiques sociales. De ce fait, la décentralisation de la politique sociale aux Pays-Bas a surtout consisté en un transfert de compétences vers les communes en vue de fournir des

services plus efficaces, notamment en matière de santé. De toute façon, sans préjudice de la distribution formelle de compétences, la crise des réfugiés a démontré que le respect de la Charte sociale dans le domaine interne exige des synergies entre tous les niveaux d'administration ( tatique pour la reconnaissance du statut de réfugié, régional et local pour le premier contact et l'accueil, hébergement, etc.) et les organisations de la société civile.

Les trois derniers orateurs ont partagé des expériences qui font ressortir les défis de l'indivisibilité de tous les droits fondamentaux, plus particulièrement en temps de conflit ou de crise politique (entre autres, problèmes d'accès et de jouissance du droit au logement ou d'accès à l'aide médicale pour les personnes réfugiées et déplacées en Ukraine), l'importance de réduire la bureaucratisation pour rendre plus souples les procédures d'accès aux droits sociaux aux niveaux local et régional (en République de Moldova), ou encore les mesures de promotion (campagnes d'information et langage accessible) des droits sociaux parmi les jeunes (aux Pays-Bas). Pour sa part, l'ancien Maire de Turin (Italie), Piero FASSINO (Italie, SOC), a pris la parole dans cette dernière partie du débat thématique pour faire valoir la portée et le potentiel du « Processus de Turin » pour la Charte sociale européenne en tant qu'élément axiologique essentiel d'internationalisation du constitutionalisme social face aux défis de la mondialisation.

Finalement, après avoir souligné le rôle important joué aussi bien par Piero FASSINO que par Gabriela BATTAINI-DRAGONI (Secrétaire Générale Adjointe du Conseil de l'Europe) pour l'activation du « Processus de Turin », Luis JIMENA QUESADA a mis en valeur, en guise de conclusion générale, la place nécessaire et essentielle des pouvoirs locaux et régionaux dans la mise en œuvre de la Charte sociale européenne. Il a également ajouté une dernière proposition très concrète, partant d'une incohérence qu'il a ainsi exprimée: alors même que les acteurs clés et les experts par excellence des actions rendant effectifs les droits sociaux reconnus par la Charte sociale sont les représentants locaux et régionaux, le Congrès est la seule institution politique du Conseil de l'Europe n'étant pas formellement impliquée dans le

« Processus de Turin » (  la différence du Secrétaire Général, du Comité des Ministres et de l'Assemblée Parlementaire). Pour cette raison, Luis JIMENA a proposé que le Congrès nomme, tout comme l'Assemblée Parlementaire l'a déjà fait, un rapporteur spécial pour le « Processus de Turin ».

Après cela, la Présidente de la Chambre des Régions a clôturé le débat thématique en remerciant tous les participants et en se félicitant du caractère utile et fructueux des discussions.

II. CONCLUSIONS

1. Les pouvoirs locaux et régionaux constituent les acteurs clés de la mise en

œuvre de la Charte sociale européenne, étant donné que la réalisation effective des droits sociaux reconnus par la Charte relève avant tout des niveaux territoriaux les plus proches des populations. Par conséquent, le jeu du principe de subsidiarité se trouve pleinement au service de la Charte.

2. De ce fait, les autorités locales et régionales jouent un rôle essentiel, non seulement de mise en pratique quotidienne de la Charte à travers l'assomption responsable de leurs obligations positives dans ce domaine, mais également, et au préalable, de diffusion du catalogue européen des droits sociaux par le biais d'une tâche pédagogique (culture des droits sociaux) non négligeable. En effet, la justiciabilité des droits sociaux (devant les juridictions nationales) n'est qu'un aspect subsidiaire (le dernier remède) d'une effectivité de ces droits dont le respect au quotidien conjugue l'action des pouvoirs locaux et régionaux et les activités des organisations de la société civile.

3. L'expérience des régions et des municipalités dans le domaine des droits sociaux (telle qu'illustrée au cours du débat thématique) montre que la crise économique ne doit pas se traduire par des mesures étatiques (ou supra-nationales) nuisant à la protection effective de ces droits (et, par là, au respect de l'autonomie locale et l'autonomie régionale), mais par des solutions innovantes et des réformes administratives et territoriales protectrices et respectueuses.

4. Au demeurant, la crise économique représente également un défi pour le respect des droits civils et politiques, ce qui illustre une facette négative de l'indivisibilité de tous les droits fondamentaux. Corrélativement, l'absence d'un espace de liberté dans une ambiance de crise politique représente un risque pour le respect des droits économiques et sociaux. De ce point de vue, toutes les normes (et toutes les actions) ayant pour but la réalisation concrète de n'importe quelle catégorie de droits et libertés exigent une étude d'impact économique.

5. La protection et le respect tant des droits sociaux que de l'autonomie territoriale (locale et régionale) constituent deux facettes de la même médaille au regard de la Charte sociale, car la sphère des compétences attribuées aux régions et collectivités locales configurent des instruments dont le but est de dynamiser la panoplie des droits consacrés par la Charte.

6. La Charte sociale, en tant que traité européen des droits sociaux par excellence, constitue le moteur du volet social des trois piliers du Conseil de l'Europe (droits sociaux, démocratie sociale et état social) dont l'énergie provient essentiellement des actions locales et régionales permettant de construire l'Europe sociale par « la base ».

7. L'oubli ou l'ignorance de ces actions locales et régionales, aussi bien au moment de l'élaboration des rapports nationaux annuels (ou de la préparation des observations relatives aux éventuelles réclamations collectives) soumis au Comité européen des Droits sociaux par les Gouvernements des États Parties, qu'au moment

de procéder au suivi des conclusions et des décisions du Comité, comporterait un risque évident de faiblesse des piliers sociaux de la construction européenne.

8. En même temps, la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux (conclusions issues du système de rapports et décisions adoptés dans le cadre de la procédure de réclamations collectives) peut et doit inspirer les actions locales et régionales (y compris l'éventuelle élaboration de catalogues de droits sociaux dans des régions européennes ayant capacité législative ou statutaire) dans un mouvement compatible de construction de l'Europe sociale par « le haut ».

9. La Charte sociale offre un espace de coïncidences entre les différentes actions des entités locales et régionales (en tant que garantes de base de la solidité des piliers sociaux qui supportent l'édifice du Conseil de l'Europe) d'une part, et, d'autre part, les convergences entre les États membres facilitées par les instruments et mécanismes établis au sein de l'Organisation (en tant qu'éléments favorisant une concertation économique et sociale à l'échelle européenne). En d'autres termes, l'idéal d'unité dans la diversité trouve une place privilégiée dans le système de la Charte sociale, qui ne cherche pas à établir une harmonisation économique et sociale absolue.

10. Dans cet esprit, l'illustration d'expériences diverses ainsi que le partage de bonnes pratiques en matière de droits sociaux au cours du débat thématique tenu au sein de la Chambre des Régions, montre que la mise en pratique de la Charte sociale admet des voies différentes pour atteindre les mêmes buts et défendre les mêmes valeurs en créant une solidarité de fait et de droit qui renforce le modèle social européen.

11. Le rôle actif des pouvoirs locaux et régionaux au regard de la Charte sociale la renforce comme mécanisme de consensus continental susceptible d'éviter une Europe sociale à plusieurs vitesses. Le mécanisme initial d'acceptation « à la carte » instauré par la Charte sociale de 1961 n'est plus justifié et, plus encore, la permanence d'asymétries affectant le système de la Charte sociale (non acceptation de la procédure de réclamations collectives ou de la Charte révisée de 1996) ou le rapport de ce système avec l'Union européenne, sont aujourd'hui inacceptables. Ce sont les grands défis du « Processus de Turin ».

12. Les démonstrations étatiques d'égoïsme pivotant sur un présumé « modèle national uniforme » et critiquant d'une façon non-constructive l'action des institutions européennes (en l'occurrence, les résolutions du Comité européen des Droits sociaux) vont à l'encontre de la solidarité européenne instaurée par la Charte sociale (une dynamique de concertation fondée sur la conviction selon laquelle un progrès économique et social similaire s'avère positif pour l'ensemble des populations européennes). Elles s'opposent également à la solidarité à l'intérieur du territoire national (les résolutions du Comité doivent être conçues, non pas en tant que simple

« condamnation » d'un État, mais plutôt en tant qu'élément améliorant et dynamisant la voix et l'action des municipalités et des régions dans ce pays).

13. La mise en pratique de la Charte sociale constitue une plate-forme dont la performance dépend de la participation active des pouvoirs locaux et régionaux, et, réciproquement, la Charte constitue un moyen d'expression de leur autonomie locale et régionale. Dans cette perspective, la Charte sociale est la voix de l'autonomie locale et régionale et, en conséquence, la voix de millions de personnes bénéficiaires (y compris les personnes les plus vulnérables) vivant en Europe.

14. Pour les mêmes raisons, la voix des représentants locaux et régionaux (qui sont les vrais experts de la mise en œuvre quotidienne de la Charte) doit avoir un vecteur préférentiel d'expression formelle dans le « Processus de Turin », car les entités territoriales sont en mesure de :

- promouvoir la Charte sociale révisée en tant qu'instrument de promotion de leur autonomie et de défense des droits sociaux aux échelons les plus proches des populations ;
- faire face, d'une façon responsable, aux exigences de justice sociale éventuellement soulevées par la mise en pratique de la procédure des réclamations collectives (tout comme vis-à-vis d'une procédure en manquement devant la Commission de l'Union européenne) ; et
- répondre parallèlement aux engagements à caractère social dérivés de la collaboration entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

15. Enfin, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux peut contribuer à consolider la Charte sociale en tant que :

- instrument de développement de l'autonomie territoriale ;
- mécanisme de dynamisation de la Constitution sociale de chaque État membre du Conseil de l'Europe ; et
- Constitution sociale de l'Europe inspirant la stratégie politique et normative du nouveau socle social ou pilier des droits sociaux de l'Union européenne (lancé par la Commission en septembre 2015) ou inspirant également les priorités de la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (adoptées par le Conseil de l'Union en janvier 2016).

III. RECOMMANDATIONS

Il est recommandé au Congrès, directement par le biais de ses organes et de ses membres ou indirectement, en faisant appel aux Associations ou Fédérations nationales représentant les autorités territoriales de :

1. Procéder à des mesures pédagogiques et de diffusion de la Charte sociale

(dans les sites web officiels respectifs des pouvoirs locaux et régionaux) en tant que Pacte européen de la démocratie sociale et Traité européen des droits sociaux par excellence qui favorise l'autonomie (locale et régionale) et la démocratie à l'échelle territoriale rendant effectifs les droits sociaux aux niveaux les plus proches des populations, conformément au principe de subsidiarité.

2. Encourager les Gouvernements des États Parties à la Charte sociale à élaborer leurs rapports nationaux en collaboration avec les pouvoirs locaux et régionaux et, parallèlement, encourager les autorités territoriales à s'impliquer davantage dans l'élaboration de ces rapports.

3. Le cas échéant, inviter les autorités locales et régionales à prendre l'initiative de consulter les rapports nationaux (publiés sur le site web du Conseil de l'Europe) afin de rendre visibles leurs actions dans la mise en œuvre de la Charte sociale par le biais d'observations ou de commentaires directement soumis au Comité européen des Droits sociaux.

4. Parallèlement, encourager les Gouvernements des États Parties à la procédure de réclamations collectives à élaborer leurs observations et commentaires avec l'éventuel concours des pouvoirs locaux et régionaux indirectement mis en cause dans chaque affaire soumis au Comité.

5. Collaborer étroitement avec le Comité européen des Droits sociaux afin d'articuler, dans chaque État membre concerné, le suivi des conclusions et des décisions dont la mise en pratique relève spécialement des compétences des pouvoirs locaux et régionaux.

6. Effectuer au sein du Congrès une lecture positive des conclusions et décisions du Comité afin d'enrichir les débats thématiques (portant sur des situations précaires ou vulnérables - inclusion des Roms, violence sexuelle à l'égard des enfants-, etc.), d'améliorer l'impact des Recommandations du Congrès (en s'appuyant sur les dispositions de la Charte sociale et la jurisprudence du Comité) ou encore de renforcer ses activités de coopération et partenariats (le Congrès pourrait, par exemple, aider les autorités nationales et territoriales touchées par des conclusions de non-conformité ou des décisions de violation adoptées par le Comité à bénéficier de l'éventuelle action de la Banque de développement du Conseil de l'Europe en matière de renforcement de l'intégration sociale ou de soutien aux infrastructures publiques à vocation sociale).

7. Inciter les pouvoirs locaux et régionaux à s'inspirer davantage des dispositions de la Charte sociale et de la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux au moment de concevoir les politiques publiques, d'établir les priorités budgétaires ou d'élaborer les normes concernant le développement des compétences sociales territoriales, car cette inspiration est finalement intrinsèquement liée à la mise en pratique des dispositions sociales comprises dans les Constitutions nationales.

8. Nommer un rapporteur spécial pour le « Processus de Turin » pour la

Charte sociale européenne faisant valoir la voix du Congrès et son implication formelle dans ce processus, en synergie avec les autres institutions du Conseil de l'Europe.

9. Appeler à l'action des pouvoirs locaux et régionaux afin que ceux-ci contribuent au succès du « Processus de Turin » en lançant des initiatives auprès des autorités centrales de chaque État membre (par exemple, des propositions formulées par les Parlements régionaux) pour parvenir à l'acceptation d'un plus grand nombre de dispositions de la Charte sociale (notamment celles dont la mise en pratique relève des compétences territoriales), à l'acceptation de la Charte sociale révisée et à l'acceptation de la procédure de réclamations collectives.

10. Soutenir également ce « Processus de Turin » en plaçant la Charte sociale européenne au centre de l'action stratégique du Congrès et de ses rapports avec les institutions et les organes de l'Union européenne, notamment avec les organes communautaires qui jouent un rôle analogue de défense du socle social ou pilier des droits sociaux pour la convergence européenne s'inspirant des principes et objectifs de subsidiarité, de solidarité, de cohésion, de partenariat et de gouvernance des échelons territoriaux (tels que le Comité des régions ou le Comité économique et social européen).

IV. ANNEXE

Le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la mise en œuvre de la Charte sociale européenne

Luis JIMENA QUESADA

Madame la Présidente de la Chambre des Régions,

Mesdames et Messieurs les Membres de la Chambre des Régions,

Tout d'abord, permettez-moi de vous féliciter pour votre élection en tant que Présidente de la Chambre et d'exprimer ma satisfaction pour cette importante initiative concernant la mise en œuvre de la Charte sociale européenne à l'échelle territoriale.

Comme nous le savons tous, la Charte (adoptée en 1961 et révisée en 1996) a été conçue comme le complément « naturel » de la Convention européenne des droits de l'homme. En ce sens, la Charte et la Convention représentent les deux traités « phares » ou plus « emblématiques » du Conseil de l'Europe réunissant tous les droits fondamentaux (civils et politiques, économiques, sociaux et culturels) sur un

ped d'égalité, et ceci en application du principe d'indivisibilité des droits de l'homme, établi par la Déclaration Universelle adoptée par les Nations Unies en 1948.

De ce fait, la Charte est devenue le traité européen des droits sociaux par excellence. Elle reflète la dimension sociale des trois piliers du Conseil de l'Europe (Droits de l'Homme, Démocratie et État de Droit). Ceci signifie que la construction de *l'Europe des droits et des libertés* au sein de notre Organisation ne pouvait pas se faire sans une telle consécration des droits sociaux, dont sa mise en pratique quotidienne relève avant tout des niveaux les plus proches des populations, à savoir les pouvoirs locaux et régionaux. S'il est vrai que les États font valoir leur personnalité juridique internationale pour la négociation et l'adoption des traités relatifs aux droits sociaux, il n'en reste pas moins que les pouvoirs locaux et régionaux constituent des acteurs essentiels pour la réalisation effective des dispositions de ces traités.

Pour les mêmes raisons, la construction de l'Europe des droits, et notamment des droits sociaux, situe le Congrès dans une position centrale au sein du Conseil de l'Europe. En particulier, l'effectivité des droits sociaux reconnus dans la Charte constitue l'une des premières *raison d'être* de l'autonomie locale et régionale, et ce, en ce qui concerne un nombre important de compétences attribuées, respectivement, aux autorités locales ou aux régions, au sein de chaque État membre.

En effet, si nous prenons la liste des droits reconnus par la Charte sociale, nous nous apercevons toute de suite de leur proximité à la panoplie de compétences exercées soit au niveau local soit au niveau régional : pensons aux droits à l'assistance sociale (art. 13) ou au bénéfice des services sociaux (art. 14), ainsi qu'à la promotion

et à la protection des droits liés à des situations de vulnérabilité telles que les personnes handicapées (art. 15), les familles en difficulté (art. 16), les mineurs (art. 17) ou encore les personnes migrantes (art. 19).

La Charte sociale de 1961 a établi un premier mécanisme de contrôle fondé sur la présentation de rapports par les États contractants, tous les deux ans, par rapport à l'ensemble des dispositions de la Charte. Ensuite, l'élargissement du Conseil de l'Europe (un plus grand nombre d'États membres), ainsi que l'évolution du texte original de la Charte (avec sa révision et addition de nouveaux droits en 1996) a conduit le Comité des Ministres, en 2006, à introduire des modifications dans le système de rapports. Sur cette base, les États concernés présentent un rapport annuel, se référant aux dispositions faisant partie de l'un des quatre groupes thématiques d'articles dans lesquels la Charte a été subdivisée : emploi, formation et égalité des chances ; santé, sécurité et protection sociale ; droits liés au travail ; enfants, familles, migrants.

Cette réforme du système de rapports a eu comme conséquence que la mise en œuvre de chacun des quatre groupes thématiques d'articles était examiné par le

Comité européen des Droits sociaux tous les quatre ans, c'est-à-dire avec une lenteur procédurale rendant parfois plus faibles et même obsolètes les conclusions finalement adoptées. C'est pour cette raison qu'une nouvelle modification du système des rapports a été introduite en 2014 par le Comité des Ministres afin d'accélérer la procédure et faire en sorte que le contrôle effectué par le Comité européen des Droits sociaux se fonde sur un cycle de rotation de deux ans (au lieu de quatre ans), en se référant tout particulièrement aux droits sociaux se trouvant dans une situation plus précaire ou ayant déjà fait l'objet de conclusions de non-conformité de sa part. En outre, ces dernières modifications ont permis une simplification à l'égard des États Parties à la Charte ayant également accepté la procédure de réclamations collectives établie par le Protocole de 1995. A présent, parmi les 43 États ayant ratifié la Charte - dans sa version originelle de 1961 (9) ou dans sa version révisée (34) - ce protocole n'a été acceptée que par 15 États membres, dont 14 sont aussi membres de l'Union européenne

Quelle est donc la différence entre ces deux mécanismes de contrôle prévus par la Charte et quel pourrait être le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans ce contexte ? Pour ce qui est du système obligatoire de rapports instauré par la Charte de 1961, même si les rapports sont formellement élaborés et soumis chaque année par les Gouvernements de chaque État concerné (avec d'éventuels commentaires de la part des partenaires sociaux et des organisations de la société civile), il est évident que les gouvernements nationaux doivent faire appel à des formules de collaboration pertinentes à l'intérieur de chaque État, et ce, afin de montrer que la pratique et le droit internes (y compris la législation et la jurisprudence), à tous les niveaux (local, régional et étatique), sont conformes aux dispositions de la Charte. Autrement dit, si les compétences attribuées aux pouvoirs locaux et régionaux dans le domaine de droits sociaux ne sont pas exercées conformément à la Charte sociale, l'État se verra justement infliger une conclusion de non-conformité. De même, si ces compétences locales et régionales sont correctement exercées, mais le Gouvernement n'a pas fourni les informations relatives à un tel exercice, l'État Partie pourra aussi voir engagée sa responsabilité internationale au regard de la Charte. Il faudrait ajouter qu'une fois soumis au Comité européen des Droits sociaux, les rapports nationaux sont immédiatement publiés dans le site web du Conseil de l'Europe consacré à la Charte, ce qui permet à toute organisation de la société civile (et non seulement aux partenaires sociaux plus représentatifs auxquels les rapports sont directement communiqués par le Gouvernement) d'en avoir accès et formuler des commentaires.

La procédure de réclamations collectives habilite les organisations de travailleurs et d'employeurs (nationales et internationales) ainsi que les ONG internationales ayant un statut participatif au Conseil de l'Europe (les ONG nationales sont habilitées à agir à condition que la Partie Contractante fasse une déclaration en ce sens) à formuler de plaintes sur une violation présumée des droits reconnus par la Charte. Les réclamations doivent revêtir un caractère non individuel, mais plutôt général ou collectif. Il s'agit d'une procédure contradictoire dont la durée moyenne

est de 12 à 18 mois, au lieu de 2 ou 4 ans (comme c'est le cas pour le système de rapports) ; l'examen des réclamations se déroule d'une manière plus détaillée que dans le cadre du système de rapports, du fait de la procédure contradictoire et la production d'arguments et d'éléments de preuve plus concrets. De plus, le Comité peut organiser une audience publique. Enfin, le grand avantage de cette procédure est que pour l'activer il n'est pas nécessaire d'épuiser les voies de recours internes, ce qui présente un avantage non négligeable, car l'on peut éviter des procédures juridictionnelles nationales et, par-là, même des requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Même dans le cadre de cette procédure, la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux montre le rôle important des pouvoirs locaux et régionaux dans la réalisation des droits sociaux garantis par la Charte. Permettez-moi d'insister sur ce point : lorsque l'autonomie locale et l'autonomie régionale sont effectivement exercées au bénéfice des droits sociaux, l'issue logique de la procédure est la non-violation ; par contre, lorsque l'inaction des collectivités locales ou des régions compétentes nuit à l'effectivité des droits sociaux, l'Etat est condamné par le Comité. La jurisprudence du Comité illustre effectivement des affaires de violation de droits sociaux se référant à des populations Rom à cause de la ségrégation spatiale, de l'exclusion sociale ou des conditions d'accès au logement dans certaines communes, affectant des mineurs ou des adultes étrangers à cause du non accès aux soins de santé ou à l'assistance sociale et médicale dans certaines villes, infligeant un traitement discriminatoire à des personnes âgées à cause d'une mauvaise gestion des services sociaux par certaines municipalités, ou rendant plus difficile l'inclusion sociale des personnes handicapées à cause d'une pratique inégale au niveau régional.

En résumé, la Charte sociale prévoit un système de contrôle double (rapports et réclamations collectives) et différent si comparé au système de contrôle établi par la Convention européenne des droits de l'homme, mais tout aussi effectif. Beaucoup de pratiques et de législations nationales ont été modifiées et améliorées afin de s'adapter à la Charte sociale européenne et à la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux (formée par ses conclusions – dans le cadre du système de rapports - et ses décisions – dans le cadre de la procédure de réclamations collectives -), et rendre ainsi effectifs les droits sociaux dans la vie quotidienne de millions de personnes en Europe. Le site web du Conseil de l'Europe consacré à la Charte met en valeur ces progrès dans le cadre de fiches pays par pays.

En tout état de cause, il faut clairement discerner la portée matérielle ou substantielle de la Charte sociale sous l'angle du respect, au jour le jour, des droits sociaux inhérents à la dignité humaine d'une part, et, d'autre part, la portée formelle ou procédurale de ce double mécanisme européen de contrôle établi par la Charte. Dans cette perspective, il s'impose de souligner encore une fois le rôle majeur des entités les plus proches aux populations (les collectivités locales et les régions), tant pour la mise en œuvre spontanée de la Charte que pour le suivi des conclusions et

décisions du Comité européen des Droits sociaux, lorsque des améliorations pratiques ou juridiques s'imposent.

On pourrait dire qu'une bonne partie des droits consacrés par la Charte relève des compétences matérielles et des services publics fournis par les collectivités locales et, partant, ces droits sociaux dotent d'un contenu essentiel l'exercice de l'autonomie locale. L'autonomie régionale, elle aussi, comporte un volet social fondamental et, de ce point de vue, les compétences des régions (y compris, éventuellement, les compétences législatives) se développent sur une base sociale : sous cet angle, les normes statutaires ou législatives de certaines entités régionales en Europe comprennent des catalogues de droits sociaux qui ressemblent à ceux reconnus dans la Charte sociale européenne, dans un système synergique « multi-level ».

Quelles pourraient donc être nos propositions concernant la mise en œuvre de la Charte sociale européenne par les pouvoirs locaux et régionaux :

A) Sur le plan de la mise en œuvre spontanée et quotidienne de la Charte, celle-ci devrait bénéficier d'une plus grande diffusion dans les sites web officiels respectifs des collectivités locales et des régions, d'autant plus qu'elle pourrait être présentée en tant qu'instrument favorisant l'autonomie et la démocratie à l'échelle locale et régionale (des liens avec les textes officiels ou des versions résumées ou simplifiées de la Charte, des campagnes de sensibilisation avec une conception large des droits fondamentaux et une vision plus complète de l'Europe ; car il ne s'agit pas seulement de bénéficier des fonds de l'Union européenne, mais aussi de forger une conscience européenne plus solide, les deux dynamiques allant de pair).

B) En ce qui concerne le suivi des conclusions et décisions adoptées par le Comité européen des droits sociaux, sans préjudice pour le suivi mené par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, il est clair que la première responsabilité incombe aux autorités nationales (législatives, exécutives et judiciaires) et à tous les niveaux (local, régional et étatique). Dans cet esprit, je me permet de suggérer une collaboration analogue à celle que le Comité européen des Droits sociaux a déjà établi avec l'Assemblée Parlementaire ; c'est-à-dire que le Comité pourrait chaque année envoyer au Congrès la sélection des conclusions de non-conformité dont le suivi est susceptible d'être dynamisé sur les plans local et régional dans chaque État Partie à la Charte Sociale.

C) Il me reste une dernière proposition. Si l'action des pouvoirs locaux et régionaux est essentielle aussi bien pour la mise en œuvre quotidienne de la Charte que pour le suivi des conclusions et décisions adoptées par le Comité européen des Droits sociaux dans le cadre des procédures de contrôle de l'application de la Charte, la conséquence logique qui en découle est que les autorités locales et les régions, ainsi que le Congrès lui-même, peuvent jouer un rôle fondamental dans la promotion et la défense du traité européen des Droits sociaux ; c'est-à-dire de renforcer la

concertation sociale et l'unité européennes, en encourageant l'acceptation de la Charte par les 4 États membres du Conseil de l'Europe ne l'ayant pas encore fait, et, pour les autres États concernés, l'acceptation de la Charte révisée ou d'un nombre plus important de ses dispositions et l'acceptation de la procédure de réclamations collectives. Ces trois modalités d'acceptation constituent les axes principaux de la Déclaration politique adoptée par le Comité des Ministres en octobre 2011 à l'occasion du 50^{ème} anniversaire de la Charte. Nous sommes maintenant au 20^{ème} de la Charte révisée et nous devons nous réjouir de cette attention spéciale portée à la Charte par le Congrès.

Certes, même si le « treaty making power » relève des États membres, les pouvoirs locaux et régionaux peuvent jouer un rôle non négligeable d'incitation (par le biais des propositions pertinentes de la part des Parlements régionaux et de la part des Associations ou Fédérations nationales de collectivités locales et régionales) afin que les États membres assument ces engagements au regard de la Charte sociale. Il s'agit de l'un des enjeux principaux du « Processus de Turin » lancé par le Secrétaire Général en octobre 2014 en faveur du renforcement de la Charte sociale européenne en tant que pilier de la dimension sociale tant du Conseil de l'Europe que de l'Union Européenne, spécialement dans le contexte de la crise économique.

Je vous remercie.