

**L'APPLICATION DES DROITS SOCIAUX:  
ENJEUX ET CONTROVERSES DERRIERE LE DECOR.  
UN TEMOIGNAGE**

***REFLECTIONS ON SOCIAL RIGHTS APPLICATION:  
INTERESTS AT STAKE AND CONTROVERSIES BEHIND THE SCENES***

FRANÇOIS VANDAMME

*Membre et Vice-Président du Comité européen des droits sociaux (2015-2020)*

**Cómo citar este trabajo:** Vandamme, F. (2021). L'application des droits sociaux: enjeux et controverses derrière le décor. Un témoignage. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 11(1), 694–732. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5706>

**RÉSUMÉ**

Cet essai, qui tourne un regard rétrospectif sur quelques années de supervision des droits sociaux par des Comités internationaux, notamment le Comité européen des droits sociaux, se distingue de la plupart d'autres études en ce sens qu'il ne cherche pas à commenter la jurisprudence du Comité, ni à discuter le système de contrôle de la Charte sociale européenne. Il s'agit plutôt d'explorer les raisons qui continuent à peser sur une application insatisfaisante des traités. La question est de savoir si les gouvernements ne sont pas un peu dépassés par les conséquences de leurs multiples engagements. Quelques difficultés politiques déjà apparues au moment de la négociation des textes; des controverses juridiques et aussi une déstabilisation de nombreux droits sociaux du fait des pressions issues d'un contexte de crises (économique, budgétaire et sanitaire); la concurrence de plusieurs normes internationales y compris celles de l'Union européenne, ainsi qu'une série de difficultés institutionnelles de mise en œuvre des droits par l'Administration, sont passées en revue afin d'intéresser davantage le monde juridique et le milieu académique et de la recherche à ces questions délicates. Elles déterminent la capacité de délivrance des pouvoirs publics au quotidien face aux demandes, injustices, inégalités et

discriminations des justiciables et aussi aux demandes des organes de contrôle qui s'attendent à une bonne information sur les systèmes sociaux.

**MOTS-CLÉS:** droits sociaux, négociation, application, controverses, gouvernance.

#### **ABSTRACT**

Most research devoted to the application of social rights focuses entirely on the international human rights conventions' supervision systems, such as the European Social Charter, or argues about their case law. However, this essay explores, in retrospect, the reasons why there continues to be an unsatisfactory application of standards in many countries despite the number of international commitments taken by their governments. This can easily be explained by the failure to deliver sufficient instructions or means to the Administration implementing said rights. The present study aims at attracting greater interest from lawyers, legal researchers, and political science scholars, given the numerous challenges identified. Among these, we highlight the political difficulties stemming after conventions' authorization and signature procedures, legal controversies exacerbated by a context of multiple (economic, budgetary and health) crisis. Other important challenges worth highlighting are related to the competing standards in treaties dealing with the same social rights and between the European Social Charter and European Union law, as well as the lack of good institutional governance on the part of Administrations. These problems jeopardize the capacity of public administration to correctly deliver vis-à-vis claims of unfairness, inequality and discrimination towards those most in need of social rights, and vis-à-vis supervision committees which request comprehensive information regarding social systems.

**KEYWORDS:** social rights, negotiation, implementation, controverses, governance.

#### *TABLE DE MATIÈRES*

##### *Introduction*

##### *1. Section Première: Défis et difficultés politiques*

###### *1.1. Un contexte national et international*

###### *1.2. La « réception » de l'instrument international: trois dimensions*

###### *1.3. La gouvernance nationale du monde du travail: deux thématiques*

##### *2. Section Deuxième: De quelques controverses juridiques*

###### *2.1. L'autorité des organes de contrôle*

###### *2.2. La nature des droits sociaux*

2.3. *La vulnérabilité aujourd'hui des droits liés au travail*

2.4. *La Charte par rapport au droit social européen (Union européenne) et au Socle européen des droits sociaux*

### 3. *Section Troisième: De certaines difficultés institutionnelles*

3.1. *La préparation des rapports gouvernementaux; la participation à la procédure de réclamation collective; la gestion des conclusions et décisions du Comité*

3.2. *La question de l'évaluation des législations, pratiques et politiques*

3.3. *L'intérêt politique pour le contrôle*

### *Conclusions*

*Tableau 1. Les facteurs d'influence sur l'adhésion politique progressive aux droits sociaux.*

*Tableau 2. SWOT/FFOM: La Charte sociale européenne: Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces.*

### *Bibliographie*

## **Introduction**

Des personnes m'ont encouragé à témoigner sur les enseignements qu'on peut tirer d'une expérience de participation à un Comité international chargé de contrôler l'application d'un traité. La convention qui sert de référence principale à cet exposé est la *Charte sociale européenne* (La Charte). Elle est appliquée par la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, organisation pan-européenne regroupant 47 Etats. Son siège est à Strasbourg. C'est là que se réunit le *Comité européen des droits sociaux* (ci-après : le Comité) qui en a la charge.

Le regard rétrospectif que je porte sur l'application de la Charte et d'autres conventions sociales internationales, à partir de mon expérience professionnelle dans diverses positions et enceintes, me suggère d'expliquer certaines difficultés politiques, juridiques et institutionnelles qui pèsent dans la conception et l'application des traités internationaux sur les droits sociaux, plutôt que de tenter une synthèse hasardeuse des conclusions majeures du Comité.

Comme cette problématique ne concerne donc pas uniquement la Charte sociale européenne, je ferai quelques incursions sur le terrain de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de l'Union européenne.

Les *conclusions* du Comité européen des droits sociaux, adoptées sur la base des rapports périodiques fournis par les gouvernements et d'autres sources que le Comité consulte, font

apparaître encore en 2020 dans de nombreux pays de toute l'Europe des « situations » (législations et pratiques) de non-conformité à la convention. Les motifs de non-conformité identifient la lacune de façon précise, invitant ce faisant le gouvernement à prendre sans tarder une initiative législative ou réglementaire ou à décider des moyens concrets de mise en œuvre d'une législation dont, en attendant, le Comité ne peut constater des *effets mesurables* satisfaisants. Au demeurant, il est moins connu ou peu rapporté – car c'est moins intéressant ?- que cette forêt de situations nationales critiquables cache la valorisation par le Comité d'évolutions positives, de « progrès » de certaines législations ou pratiques nationales. Chaque année, dans son cycle d'évaluation, le Comité s'applique en effet aussi à montrer des mises en conformité ou à confirmer une application conforme de l'instrument. A force, les conclusions et les décisions du Comité<sup>1</sup> finissent par entraîner des évolutions positives. Le Comité n'exerce somme toute qu'une influence limitée, celle qui découle avec le temps - il faut bien le dire - de la *pertinence de ses observations et questionnements* ; ils doivent être bien sentis et documentés grâce aux informations qu'il sollicite à chaque nouveau cycle de contrôle auprès des gouvernements (et donc des administrations) ou qu'il recherche par lui-même, notamment auprès d'autres Comités internationaux, comme ceux de l'ONU<sup>2</sup>, ou des instances de l'Union européenne<sup>3</sup> ou dans la doctrine et la jurisprudence internationales.

## 1. Section première: Défis et difficultés politiques

### 1.1. Un contexte national et international

Des circonstances, comme le développement du pays en progrès ou en recul, la croissance ou la stagnation, des crises économiques ou financières, la stabilité politique ou des élections fréquentes, une forte immigration..., peuvent être favorables ou non au développement des droits sociaux. Ces facteurs varient, dans le temps et en intensité, dans les Etats selon la stabilité politique qui y règne et la qualité de leur gouvernance. Dans chacun d'eux, la Constitution de l'Etat – son texte, son évocation éventuelle dans des affaires contentieuses et son interprétation -, le nombre et la qualité des législations, l'organisation des pouvoirs

---

<sup>1</sup> Les deux axes du système de supervision de la Charte sont les *conclusions* du Comité rendues à l'appui de son analyse des rapports gouvernementaux et ses *décisions* en réponse à des réclamations collectives. Le premier axe est décrit dans la Charte sociale européenne elle-même qui a fait l'objet sur ces articles d'un protocole d'amendement (1991) déjà appliqué en vertu d'une décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe malgré son manque de ratifications. Le deuxième axe a été institué par le protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives (1995).

<sup>2</sup> Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Genève), Le Comité des Droits de l'Enfant (Genève), Le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) (New York)

<sup>3</sup> La Commission européenne ; le Parlement européen ; le Comité économique et social européen ; L'agence européenne pour les droits fondamentaux ; Eurostat ; l'Institut européen de l'Egalité entre les hommes et les Femmes ; la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail ; L'Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail. Et prochainement sans doute aussi l'Autorité européenne du Travail.

publics, l'influence respectée ou critiquée du pouvoir judiciaire, l'implication ou la non-participation de la société civile, notamment les interlocuteurs sociaux, dans la gouvernance de l'Etat et les pouvoirs effectifs ou insuffisants des autorités de contrôle au sens large, contribuent ou non à un climat de respect des droits sociaux. Or il revient à l'Etat d'établir en principe ce climat favorable à la suite de son engagement international<sup>4</sup>.

Je préfère traiter en premier lieu certaines difficultés politiques dans l'application des droits sociaux avant les difficultés juridiques car ce choix me paraît plus conforme à ce qu'il se passe dès la genèse et puis dans la mise en œuvre des droits sociaux. Il est vrai que l'étudiant en droit que je fus a été prié d'admettre la prééminence du droit sur tout le reste. Mais la litanie des avertissements et reproches adressés au monde politique, s'agissant de la confection des lois et arrêtés et de l'application des traités, m'est apparue longue et incessante.

Il se fait que j'ai été impliqué pendant ma carrière professionnelle- et ce fut extrêmement enrichissant et éclairant - dans différents processus internationaux de production d'une norme.

Auprès de l'Union européenne, j'ai pu, comme attaché belge dans les groupes de travail du Conseil et au COREPER<sup>5</sup>, négocier des *règlements et directives* avec les instructions dont je disposais en vue de leur *acceptabilité politique* (les propositions de la Commission n'allaient donc pas forcément de soi comme telles). A la Conférence internationale (annuelle) du travail de l'Organisation du même nom (OIT), j'ai représenté mon gouvernement dans des commissions de négociation de *conventions internationales du travail* et participé aux travaux et consultations préparatoires de ces textes au niveau national. Les groupes internationaux des mandants se réunissaient pendant les négociations, en dehors des sessions plénières, sur une base géographique<sup>6</sup>, ce qui était significatif du souci d'intégrer la norme dans un contexte juridique et une culture politique. Grâce au tripartisme de l'OIT, j'ai mesuré l'intérêt d'un compromis qui puisse rencontrer des points sensibles des positions de *plusieurs groupes d'intérêt*, à savoir les trois groupes de mandants à statut égal à l'OIT : les gouvernements, les représentants des employeurs et ceux des travailleurs du monde entier. Normalement, cette conciliation devait concourir à une bonne compréhension puis une application adéquate de la norme au niveau national. Mais l'impasse restait celle de l'initiative gouvernementale, conforme au droit des traités. En effet, l'approbation d'une convention à Genève, même à l'unanimité, ne garantissait pas automatiquement un pourcentage de ratifications proportionnel aux votes d'approbation lors de la Conférence internationale.

---

<sup>4</sup> J'ai eu l'occasion de faire un exposé sur « La mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux : l'expérience de la Belgique » au cours d'une Conférence à Sofia, les 5-7 juillet 2000. Voir les Actes de cette conférence : « La protection des droits sociaux fondamentaux en Europe par la Charte sociale européenne » dans la publication Droits de l'homme/Cahiers de la Charte sociale – n°11, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, ISBN 92-871-4619-5 et pour l'édition anglaise ISBN 92-871-4620-9. Je tiens ce texte à disposition : vandammefran@gmail.com

<sup>5</sup> Comité des Représentants permanents

<sup>6</sup> Asie-Pacifique, Amériques, Afrique, occidental et un sous-groupe Union européenne

Le Bureau international du Travail, secrétariat de l'OIT, a joué un rôle important dans l'élaboration de la Charte sociale européenne de 1961 et la Charte révisée de 1996 mais il n'a pas pu lui transmettre son expérience tripartite. S'agissant de la naissance de la Charte sociale européenne en 1961, je me réfère à trois études<sup>7</sup>. Au début des années 1990, un « Comité de relance » de la Charte sociale européenne », auquel j'ai aussi eu la chance de participer<sup>8</sup>, n'était pas chargé d'un moindre mandat que celui de renégocier l'instrument, de l'actualiser, de le nettoyer, de le compléter. Trois textes en sont issus : un Protocole d'amendement à la Charte (1991) apportant des aménagements au système de contrôle basé sur les rapports des gouvernements; la Charte sociale européenne révisée (1996) et le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamation collective (1995). L'aboutissement de ce projet a été, selon moi, la résultante des facteurs suivants, un peu surprenants. D'abord, un assez bon dossier de préparation composé de propositions diverses venant de différents côtés, compilé par l'administration du Conseil de l'Europe. Je n'ai aucun souvenir d'un appel préalable à propositions qui aurait ressemblé aux consultations grand public que mène aujourd'hui la Commission européenne en amont de ses propositions. Ce travail en ligne n'existait pas encore. Ensuite, un Secrétariat extrêmement motivé, dynamique et doté d'une influence certaine, émanait du Secrétariat de la Charte sociale européenne bien alerté par les problèmes à clarifier. Enfin, une composition assez homogène du Comité par des fonctionnaires d'un âge identique, détenant des positions de responsabilité semblables dans leur pays et capables de s'engager. Je pense qu'à quelques exceptions près, leurs instructions n'étaient pas très détaillées. Quelques raideurs sont apparues dans les positions quand on finalisait le travail. Le projet ne suscitait que peu d'intérêt à ma connaissance à l'extérieur de l'organisation et dans les capitales. Il n'y a pas eu d'interférence politique officielle pendant tout l'exercice. Il est clair que cette méthode fonctionnait de façon beaucoup plus souple que les longs processus de l'ONU ou de l'OIT, ou que le processus au sein du Conseil de l'Europe, qui a impliqué tous ses organes, ayant conduit à l'accord sur la Charte. Le Comité de relance n'avait pas plus de composante démocratique<sup>9</sup>. Je suis

---

<sup>7</sup> Les origines de la Charte sociale européenne (révisée). Wiebringhaus, H., Rapport introductif sur la Charte sociale européenne, au colloque sur la Charte à l'occasion de ses dix années d'application organisé à Bruxelles les 14 et 15 octobre 1976 par l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles, dont les actes ont été publiés par les Editions de cette université en 1978 dans la série Thèses et Travaux juridiques. C'est dans ce rapport que j'ai trouvé le témoignage le plus direct quant à la façon dont s'est déroulée la négociation de la Charte au sein du Conseil en impliquant tous ses organes. Au terme du processus, le projet de Charte sociale fut soumis, à la fin de l'année 1958, « à une Conférence tripartite tenue à Strasbourg et convoquée, à la demande du Conseil de l'Europe, par l'Organisation internationale du Travail ». Cette conférence a elle-même eu une influence sur le texte. Voir aussi les contributions suivantes dans l'ouvrage Van Drooghenbroeck, S. & Dorssemont, F. & Van Limberghen, G. (eds.), Charte Sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail, Brugge, die Keure La Charte, 2016, 456 p :

de Broux, P-O., L'internationalisation des droits sociaux fondamentaux. De la paix mondiale à la justice sociale : les origines de la Charte sociale européenne, pp 15-40 ;

Vandamme, F. & Brillat, R., Quelques réflexions sur la contribution de la Charte sociale européenne à l'évolution de certaines controverses sur les droits sociaux, pp 3-14.

<sup>8</sup> Vandamme, F., La révision de la Charte sociale européenne, *Revue internationale du travail*, 1994, vol.133, n°5-6, pp 635-665, B.I.T., Genève (publié en français, anglais et espagnol).

<sup>9</sup> Le Comité était composé de représentants « à haut niveau » des Etats ayant ratifié à ce moment la Charte sociale européenne (cela venait de se faire pour la Belgique après 30 années d'hésitations, de colloques en raison

convaincu qu'il en est résulté une sous-estimation, en dehors des négociateurs, de l'enjeu et des conséquences ultérieures sur les législations et les politiques sociales. Deux arguments politiques ont sans doute suffi pour cependant laisser faire : la chute du Mur de Berlin en novembre 1989 annonçait une nouvelle ère de la démocratie européenne et une Conférence à Vienne sur les Droits de l'homme avait souhaité (dans ce contexte) un renforcement de la Charte sociale européenne.

Cette expérience de la négociation sociale internationale a donc attiré mon attention sur les réalités politiques pesant dès la genèse de plusieurs instruments internationaux; elles allaient laisser des traces par après lorsqu'il s'agirait de donner suite aux engagements.

## **1.2. La « réception » de l'instrument international.**

D'un point de vue politique, la question embrasse au moins, selon moi, les trois dimensions suivantes.

La première est *l'attitude de base, le climat politique à un moment donné qui s'expriment par rapport au projet d'une convention internationale* qui va se négocier dans une enceinte respectée ou critiquée, prise au sérieux ou méprisée (je force les traits). Ce projet va-t-il être respecté, parce qu'il exprime un ou des intérêts nationaux pour une nouvelle norme internationale dans la matière en cause, et indépendamment de cela y-a-t-il une opportunité politique pour les autorités d'investir dans ce projet pour gagner la sympathie de l'opinion publique ou plus simplement même de groupes d'intérêts économiques et/ou sociaux ? En négociant une convention internationale, le gouvernement, dans les pays où ces procédures sont très suivies en amont au Parlement, est déjà amené à exposer la *valeur ajoutée* qu'il conçoit ou attend de l'instrument par rapport à son arsenal législatif, et à effectuer par le fait même une évaluation du dispositif juridique ou institutionnel existant, ce qui peut l'exposer à la critique. C'est ainsi que plusieurs pays européens, membres de l'Union européenne de surcroît, n'ont pas encore ratifié les nouveaux instruments issus de la relance de la Charte sociale européenne, même si la Charte révisée a repris à son compte des droits sociaux ancrés dans les droits nationaux par le droit communautaire européen. Parmi des justifications probables de cette option, il y a la crainte d'exposer la politique sociale nationale à la critique d'une instance internationale de plus (ou de trop). Plusieurs normes internationales se chevauchent en effet : des *conventions* de l'ONU et de l'OIT et des *directives* sociales communautaires. Dans chacun de ces ordres juridiques, l'Etat est forcément requis de participer au bon fonctionnement d'un système de contrôle prévu par le traité de référence. Les systèmes de contrôle se superposent, concurrencent en réalité, en raison de leurs exigences, celui de l'Union européenne faisant plus grandement autorité en raison de la force de *pénétration* du droit communautaire. Dans la 3<sup>e</sup> section de cet article consacrée aux défis institutionnels, je reviendrai sur cette tâche considérable pour les administrations nationales.

---

de la reconnaissance du droit de grève). Y participaient également des représentants de la Confédération européenne des syndicats (ETUC) et de l'Organisation internationale des employeurs, l'OIE parce que BusinessEurope n'était pas intéressé par ces travaux. Il n'y avait pas d'autres représentants de la société civile. Celle-ci a cependant inspiré le travail par des contributions écrites ayant favorisé plusieurs développements de la Charte au-delà des droits liés au travail.

Or, il se peut bien entendu que l'organe de contrôle délivre une « jurisprudence » qui s'avère en fin de compte déstabilisante, incitant le gouvernement à opérer des réformes qu'il ne veut tout simplement pas (envisager), à un moment qu'il jugerait inopportun. Une autre réticence, liée à la première, est éventuellement l'expérience par un Etat du contrôle de la Charte par le Comité, dont il ressort une interprétation de la Convention qu'il n'accepte pas, fût-ce au sujet de quelques *articles*: elle irait trop au-delà des textes initiaux, serait imprévisible, elle serait excessive, elle ne serait pas « raisonnable » dans les matières en discussion qui sont sensibles dans le pays, suscitant de ce fait une « pression » inopportune. Le Comité estime que la Charte ne lui permet pas de se satisfaire qu'un pays invoque son adhésion à, ou son application d'autres normes internationales plus ou moins concurrentes. Dans plusieurs de ses conclusions et décisions, le Comité a estimé, notamment, que la mise en œuvre d'une directive communautaire ne préjuge pas de la bonne application de la Charte. Dans le but de vérifier périodiquement l'état d'esprit national par rapport à la Charte dans les pays qui ne l'ont pas encore ratifiée ou pas complètement, celle-ci prévoit une procédure de rapports sur les dispositions non-acceptées<sup>10</sup>. Cette procédure donne l'occasion au Comité d'entrer en dialogue à un certain rythme avec les autorités compétentes, par des visites sur place ou par le biais d'une procédure écrite. L'échange a pour objectif d'examiner si l'évolution législative dans le pays ne permet pas d'envisager une ratification (supplémentaire). Dans la pratique, les échanges se font à un niveau administratif. A la lumière des quelques visites sur place auxquelles j'ai pu participer, je regrette que la délégation du Comité ne soit pas accompagnée par une représentation politique du Conseil de l'Europe pour davantage appuyer les chances de succès de la démarche. J'ai fait cette suggestion.

La deuxième dimension de la problématique de la réception d'une norme internationale découle de *l'obligation de « standstill »*<sup>11</sup>, principe issu du droit international qui est rapidement perdu de vue dans certaines conjonctures politiques. L'engagement pris envers la communauté internationale, à l'occasion de la négociation d'un traité, de ne pas revenir en arrière dans une politique souhaitée, ou de ne pas affaiblir une protection juridique nationale couverte par le traité en projet, est le plus souvent rappelé au gouvernement récalcitrant, par un juge ou une autre Partie, même tierce<sup>12</sup>, qui y a intérêt, lorsque surgit un conflit d'interprétation. La Charte sociale européenne présente la particularité, non seulement d'être rédigée dans cet esprit comme d'autres conventions sociales internationales, mais d'avoir inscrit ce principe *au sein même de son dispositif relatif à la protection du droit à la sécurité sociale* (article 12). Les Etats se sont engagés « à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut » (paragraphe 3) mais la norme est d'abord l'engagement « à établir ou à maintenir un régime de sécurité sociale » (paragraphe 1). En sorte que le Comité est à l'affût, lors de chaque cycle de contrôle qui concerne cet article, de tout développement législatif ou réglementaire qui contiendrait une régression d'une

---

<sup>10</sup> Article 22 du Protocole d'amendement, dit de Turin (1991), qui a remplacé la partie IV de la Charte.

<sup>11</sup> Hachez, I., *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, Athènes, Sakkoulas, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2008, 693p. (prix Quinquennal de la Revue Critique de Jurisprudence belge 2010)

<sup>12</sup> Une association, une fondation, par exemple dans le cadre d'une réclamation collective.



protection accordée en vertu d'un droit social intégré au droit à la sécurité sociale. Cette préoccupation légitime du Comité embarrasse grandement les gouvernements qui agissaient, pensaient-ils plus ou moins honnêtement, dans un but de consolidation ou même de sauvegarde de la durabilité du système. Le Comité, à l'appui des différents paragraphes de cet article, qui peuvent être ratifiés à la carte, tente de tenir un équilibre d'appréciation qui, de toute façon, se situera à un niveau « au moins égal à celui nécessaire pour la ratification du Code européen de sécurité sociale » (paragraphe 2), niveau qui est donc le seuil minimal<sup>13</sup>. La mise en œuvre du droit à la sécurité sociale est une question ultra-sensible dans tous les Etats, sous la pression naturellement des différents groupes de la population concernée qui scrutent les évolutions législatives ou même les pratiques administratives de l'Etat. Celles-ci peuvent aussi entrer dans l'appréciation du Comité. Si l'Etat a accepté le protocole instaurant une procédure de réclamation collective (1995), des organisations non-gouvernementales reconnues et qualifiées, nationales ou internationales, peuvent saisir le Comité d'une réclamation contre l'Etat qui, selon elles, aurait violé la Charte. Plusieurs décisions rendues par le Comité ont traité d'affaires relevant du champ de l'article 12. M'ont particulièrement frappé des dossiers relatifs à l'évolution de certaines législations plutôt récentes concernant des droits « nouveaux » qui ont été intégrés dans une acception de plus en plus large du concept de sécurité sociale, même au niveau local où des autorités ont la charge de leur application. Dans un contexte politique où la « demande sociale » est forte et où les finances publiques trinquent, la durabilité politique de ces nouveaux dispositifs peut être mise à l'épreuve. Par exemple, la réorganisation du réseau scolaire dans un pays, survenant en même temps que la réorganisation d'un système d'aide sociale, peut avoir pour effet de porter atteinte à un droit social en raison des difficultés plus grandes ainsi créées pour l'obtenir dans certaines régions<sup>14</sup> ou des discriminations, critère d'appréciation qui peut être aussi intégré dans un raisonnement du Comité<sup>15</sup>.

Une troisième dimension de la réception est ce que j'appellerais *le sens de sa responsabilité vis-à-vis de la communauté internationale* dont peut témoigner un pays en acceptant une norme à ce niveau. C'est l'idée que la ratification d'un traité participe à une consolidation d'un état de droit international et augmente « l'aire de jeu »<sup>16</sup> des Etats dans le règlement d'une question de droit dans l'intérêt de tous, croit-on au moins. Témoigne de pareil engagement l'éventuelle participation d'un Etat à une coopération internationale ayant contribué à asseoir un consensus sur l'intérêt ou l'urgence de la création d'une nouvelle norme. Ce fut très certainement le cas avant l'adoption de la convention de l'OIT (n°182) sur les pires formes d'exploitation du travail des enfants, de la Déclaration sur les Droits et

---

<sup>13</sup> L'état d'application de ce Code est vérifié par le Bureau international du travail dans le cadre d'une convention de collaboration avec le Conseil de l'Europe. Le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne prend acte des conclusions du BIT.

<sup>14</sup> Le Comité a traité une réclamation collective contre la Finlande sur une telle problématique

<sup>15</sup> Plusieurs réclamations collectives ont demandé au Comité de se prononcer sur la violation d'un article de la Charte en combinaison avec son article E – Non-discrimination. Le Comité n'a pas systématiquement donné suite à cette demande s'il ne l'estimait pas nécessaire au vu des circonstances de l'affaire ou du contexte juridique.

<sup>16</sup> « The level playing field »

principes fondamentaux au travail de la même organisation, du récent protocole sur le travail forcé. Au Conseil de l'Europe, des Etats d'Europe centrale ayant récemment adhéré à l'organisation ont accepté de recevoir une coopération technique préparatoire à leur ratification de la Charte sociale européenne, sur proposition du Conseil ou de certains Etats membres. Le gouvernement belge avait par exemple intégré la Charte dans les textes de référence du « Processus de Bucarest » qui pendant 7 années a consisté à aider des pays d'Europe centrale à se préparer à participer à des coopérations sur l'emploi dans le cadre de l'Union européenne après leur adhésion. Cette coopération internationale était gérée par l'OIT avec des fonds belges en coopération avec le Conseil de l'Europe, ce qui était une démarche exemplaire au niveau international.

Le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (ONU, 1966), conclu après la Charte de 1961, contient trois articles qui encadrent cette responsabilité internationale que j'évoque. Il me paraît intéressant de les rappeler.

#### Article 2

1. Chacun des Etats parties au présent Pacte *s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales*, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

#### Article 5

1. *Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues dans ledit Pacte.*

#### Article 23

Les Etats parties au présent Pacte conviennent que *les mesures d'ordre international destinées à assurer la réalisation des droits reconnus dans ledit Pacte* comprennent notamment la conclusion de conventions, l'adoption de recommandations, la fourniture d'une assistance technique et l'organisation, en liaison avec les gouvernements intéressés, de réunions régionales et de réunions techniques aux fins de consultations et d'études.

A mon avis, compte tenu de la portée mondiale de ce Pacte, ces principes sont insérés depuis lors dans l'ordre juridique international dont fait partie le système de la Charte sociale européenne.

### 1.3. La gouvernance nationale du monde du travail

Cette question fait évidemment partie d'un contexte national que j'ai traité plus haut mais elle mérite des commentaires spécifiques. Je voudrais aborder deux thèmes : les rôles de la législation et de la négociation collective et la question des prétendus modèles sociaux.

#### La législation et le dialogue social

Tous les pays ont une gouvernance propre de leur monde du travail. Elle se distingue en fonction du *poids respectif de la législation ou la réglementation et de la négociation collective entre employeurs et travailleurs* dans la résolution des problèmes, et donc de l'importance institutionnelle donnée à ces deux sources de droit. La question qui nous occupe revient donc à savoir dans quelle mesure le gouvernement et les partenaires sociaux coopèrent, notamment par rapport à l'objectif d'intégration de la norme internationale. De plus, l'organisation de la négociation collective sur une base bipartite ou tripartite peut influencer à son tour sur le processus d'assimilation. Ce qui distingue le premier schéma de l'autre est l'implication plus ou moins affirmée du gouvernement dans le dialogue social, selon qu'il se tient à l'écart d'une négociation bipartite ou intervient comme un partenaire de la négociation<sup>17</sup>.

A l'OIT, le tripartisme est prôné comme la valeur fondamentale de gouvernance du monde du travail en même temps qu'il est recommandé comme méthode de travail en tant que telle dans tous les textes que l'organisation produit. Les conventions internationales de l'OIT exigent à *plusieurs reprises* la consultation des partenaires sociaux à l'initiative du gouvernement pour définir le champ d'application de la convention et pour accompagner la mise en application de celle-ci. Mais dans la pratique observée dans le monde, on est loin de cette méthode à la réalité. Car il y a, d'une part, le problème déjà soulevé plus haut de l'initiative gouvernementale et, d'autre part, la question décisive sur le terrain de la *capacité* des organisations sociales à intervenir dans la gouvernance du pays, si possible en dehors de positionnements conflictuels permanents.

La Charte sociale européenne, quant à elle, prend au fond acte du schéma d'organisation de la gouvernance nationale, avec les conséquences favorables ou non qui en découleront pour son application. Au-delà, elle contient plus ou moins explicitement diverses incitations au développement du dialogue social des pays. Dans trois articles seulement, elle évoque explicitement les engagements des Etats en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs : aux articles 3 (Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail), 24 (Droit à la dignité au travail) et 25 (voir l'annexe) (Droit des travailleurs à la protection de leurs

---

<sup>17</sup> Beaucoup de pays, notamment en Europe centrale, disposent comme seul cadre officiel de dialogue social d'un Comité économique et social qui se réunit en format tripartite, l'ordre du jour étant fixé par le gouvernement.

Hyman, R., *The role of government in industrial relations*, in Heyes, J. & Rychly, L., *Labour Administration in Uncertain Times. Policy, Practice and Institutions*, Edward Elgar, International Labour Office, 2013, ISBN 978-92-2-127489-6 (paperback), pp.95-124.

créances en cas d'insolvabilité de leur employeur). Pour le reste, la Charte n'envisage la participation des partenaires sociaux que dans une *disposition générale* qui se réfère justement à sa mise en œuvre « par la législation ou la réglementation ; des conventions collectives (...); une combinaison de ces deux méthodes »<sup>18</sup>. Ailleurs, elle fait de la participation des travailleurs dans l'entreprise l'objet de plusieurs droits qui peuvent être revendiqués<sup>19</sup>. En dehors du champ de ces droits spécifiques, le Comité n'est donc pas chargé de vérifier une pratique nationale de consultation régulière. Il recevra par contre, le cas échéant, des informations des gouvernements sur la prise en compte de l'avis des partenaires sociaux, par exemple dans la préparation ou la révision, souhaitée explicitement ou non par le Comité, de la législation, ou lorsque les autorités disent s'appliquer à vouloir résoudre un problème concret ou une controverse liée à l'application d'un droit. Le plus souvent il m'a semblé que c'est *l'absence de consensus* entre le gouvernement et les partenaires sociaux sur des questions (spécifiques) de droit du travail qui était plus souvent invoquée pour justifier une impasse ou une absence de progrès d'une législation, d'une réglementation ou d'une pratique, ou servait même d'alibi. Il n'est même pas possible pour le Comité d'encourager la pratique du dialogue social car il s'exposerait à des objections sur son immixtion dans la gouvernance interne du pays examiné. La procédure des réclamations collectives ouvre un peu plus le jeu, quoique le Comité soit obligé de cerner son raisonnement dans les limites posées par la réclamation et celles des législations pertinentes dans l'affaire en cause<sup>20</sup>. Des réclamations soumises au Comité ont davantage porté sur la mise en application d'un aspect du Droit syndical ou du Droit de négociation collective dans une entreprise, un corps de l'Etat<sup>21</sup> ou un pays que sur l'absence de consultation entre l'employeur et les travailleurs ou entre le gouvernement et les partenaires sociaux, sauf si cette absence a entaché le bon fonctionnement du droit de négociation collective. Certains droits du travail promus dans la Charte touchent bien, en vertu de la gouvernance interne de l'Etat, à la compétence partielle des partenaires sociaux, notamment le droit à une rémunération équitable (article 4). Le Droit à des conditions de travail équitables (article 2), à la sécurité et à l'hygiène dans le travail (article 3), le Droit des enfants et des adolescents à la protection (notamment pour ce qui concerne l'établissement d'une liste indispensable des travaux légers autorisés) (article 7), le Droit à la formation professionnelle et technique (article 10), se prêtent davantage – mais ce n'est pas explicite dans la Charte – à une consultation régulière entre le gouvernement et les employeurs et les travailleurs. Ils exercent de fait le plus souvent des responsabilités partagées dans la concrétisation de ces protections.

---

<sup>18</sup> Partie V, article I Mise en œuvre des engagements souscrits

<sup>19</sup> Il s'agit des articles de la Charte qui portent sur le Droit à l'information et à la consultation (article 21), le Droit des représentants des travailleurs à la protection dans l'entreprise et aux facilités à leur accorder (article 28) et le Droit à l'information et à la consultation dans les procédures de licenciements collectifs (article 29)

<sup>20</sup> Une étude complète de la procédure en Salcedo Beltrán, C., « El procedimiento de reclamaciones colectivas: paradigma del constitucionalismo y la justicia social (nullum ius sine actione) », *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2020, n° 57, pp. 195 a 271.

<sup>21</sup> Beaucoup de réclamations collectives ont porté sur les articles 5 et 6 de la Charte et leur application à la Police, les forces armées, des corps de pompiers, l'enseignement, le personnel des hôpitaux, etc.

La complexité de la gouvernance sociale d'un Etat apparaît moins dans la mise en œuvre des droits liés à *l'emploi*, hormis l'enjeu du *plein emploi* qui est un objectif explicite de la Charte à l'article 1 (Droit au travail), à côté de la reconnaissance du rôle des services gratuits pour l'emploi et d'une orientation, d'une formation et une réadaptation professionnelle appropriée - deux autres domaines qui peuvent impliquer les partenaires sociaux. Il est clair que ces derniers ont une contribution majeure à livrer au bénéfice de l'efficacité des politiques ou plans nationaux en faveur de l'emploi. Le Comité sait qu'ils sont impliqués, comme le veut le processus européen, dans l'évaluation et l'ajustement conjoncturel de la politique de l'emploi promue et surveillée par l'Union européenne, dont le Comité tient compte dans les Etats membres de l'Union. Toutefois, il ne peut concentrer son attention que sur les résultats des politiques et non pas (le déroulement de) la concertation sociale, résultats qu'il apprécie en regard des évolutions du taux de l'emploi, du taux de chômage et de quelques autres indicateurs livrés par le Bureau international du travail, l'OCDE, la Commission européenne (Eurostat) ou d'autres rapports officiels ou faisant autorité.

Un modèle national ?

Un deuxième thème à prendre en considération dans la gouvernance du monde du travail est l'affirmation plus ou moins partagée dans le pays de *l'existence d'un modèle social* national. Cette question vient d'être traitée en partie car elle est présentée et commentée, notamment dans le monde académique, par rapport à ce qu'elle signifie pour la gouvernance du monde du travail. Elle recouvre bien sûr aussi l'organisation, l'étendue et l'efficacité de la protection sociale au sens large, notamment dans sa capacité à enrayer la pauvreté. Je ne reviens pas ici sur la confrontation bien connue entre les prétendus modèles, spécialement en Europe. C'est bien d'une prétention dont il s'agit car l'enjeu pratique est le même pour tous : considérer si ce modèle est *efficace* – un des critères de la grille d'analyse académique – à faciliter l'intégration et puis l'application des normes d'une convention internationale. J'y ai répondu. Je voudrais évoquer d'autres éléments.

La question du modèle exprime d'abord *l'état d'un consensus*, politique et académique, qui peut être solide au-delà de la communication temporaire d'une coalition politique au pouvoir. Je pense en particulier au consensus national à tous niveaux sur *l'étendue acceptable de la législation et la marge ou la flexibilité donnée au dialogue social*, et donc à l'accord voire plutôt la confiance placée dans les institutions qui produisent ces sources juridiques. Cet accord national peut être à la base d'un réflexe anti Charte, le cas échéant, en présence d'un problème (d'interprétation) soulevé par le Comité, par exemple celui qui a trait à la durée du travail des jeunes en dehors du temps scolaire<sup>22</sup>. « Il est de pratique courante non contestée que... » ; « il y a un accord des partenaires sociaux pour considérer que.. » ; « C'est une tradition dans le monde agricole que les enfants aident leurs parents pendant les mois d'été », lit-on dans les rapports du gouvernement concerné. Parmi d'autres exemples, le Comité a fini par démanteler des « *closed shops* » dans des législations anglo-saxonnes. Il a considéré que

---

<sup>22</sup> Pays-Bas, Turquie par exemple

les requêtes unilatérales auprès du juge mises à la disposition des employeurs belges confrontés à des piquets de grève restreignaient la portée du droit de grève consacré à l'article 6.4 de la Charte. Dans la mesure où une fierté anime en plus les interlocuteurs politiques et sociaux, appuyés par une bonne partie du monde académique, quant à la « réussite » de leur modèle social, à la lumière d'une série d'*indicateurs*, comparables sur le plan international, cette attitude nationaliste peut fonctionner de façon très résiliente face au Comité.

Le modèle national est aussi un *instrument de mesure* ou *d'analyse* d'une capacité d'un pays à affronter des enjeux de plus grande incidence que des problèmes concrets du marché ou du monde du travail, par exemple des crises. On l'a vu à l'occasion des crises économiques et budgétaires récentes<sup>23</sup> et depuis l'invasion de la Covid-19<sup>24</sup>. Soit dit en passant, sur cette dernière question, le Comité a mis au point deux *observations interprétatives*, l'une centrée sur l'application de l'article 11 (Droit à la santé), et l'autre par rapport à plusieurs autres Droits de la Charte<sup>25</sup>, car sans prétendre que la Charte avait prévu toutes les failles possibles de la lutte contre cette pandémie, il a perçu, en même temps que d'autres Comités internationaux, le danger que cette lutte, gérée dans un contexte d'urgence par les gouvernements disposant de pouvoirs exceptionnels, peut occasionner en ce qui concerne l'application des droits sociaux. Par ailleurs, la naissance ou le développement de *populismes* dans des pays est issu de pareil consensus national ou *va le remplacer par un autre*, à la faveur d'éléments internes d'exaspération ou externes, par exemple des crises d'envergure, comme la crise migratoire en Europe<sup>26</sup> ou l'intervention jugée trop peu favorable au droit national existant de la part d'instances internationales, comme l'Union européenne (toutes ses institutions) ou le Conseil de l'Europe (sa Cour des droits de l'homme ou le Comité européen des droits sociaux). D'autres tendances politiques nationalistes peuvent véhiculer une critique du même ordre<sup>27</sup>, pouvant conduire à la décision de suspendre le fonctionnement de l'organisation visée en guise de représailles, affectant par le fait même les moyens et le fonctionnement des organes de contrôle des conventions de ces organisations.

Ces évolutions nationalistes n'ont pas pu être contrées malheureusement par la défense et la promotion d'un « *modèle social européen* », une vision de l'application des droits sociaux assez appuyée par les milieux académiques et plus controversée en politique, ni par « *le Processus de Turin* » au cours des 6 dernières années. Ce dernier avait pour ambition de promouvoir un nouvel intérêt pour la Charte sociale européenne et ses protocoles

---

<sup>23</sup> Le bloc nordique, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Grèce, l'Espagne et le Portugal, comme exemples

<sup>24</sup> La confiance ou non donnée (dans un premier temps !) à la responsabilité individuelle

<sup>25</sup> Salcedo Beltrán, C., "Crisis de las personas refugiadas y de la COVID-19: dos firmes respuestas del Comité Europeo de Derechos Sociales", *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, 2020, n° 453, pp. 155 a 170

<sup>26</sup> Ou la crise financière (la zone euro « contre » la Grèce)

<sup>27</sup> Les décisions de la Russie de ne plus payer (pendant un certain temps) ses contributions au Conseil de l'Europe suite à une décision de l'Assemblée parlementaire de cette organisation, ou celle de la Turquie, dans le même sens, en guise d'expression de mécontentement à la suite d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

additionnels de nature à permettre d'envisager des ratifications supplémentaires<sup>28</sup>. Mais je salue par contre les nombreux rapports annuels du Secrétaire général du Conseil de l'Europe sur l'état des droits humains dans les Etats membres, en vue du développement d'un état d'esprit plus favorable à l'ensemble des droits humains dans l'Europe de l'Atlantique à l'Oural. Les principaux relais du Secrétaire général sont maintenant les *Instituts nationaux des droits de l'homme* encouragés à se développer depuis les « accords de Paris ». La question est alors d'identifier la place qu'occupent les droits sociaux dans le mandat ou la hiérarchie des priorités du programme d'activités de ces institutions<sup>29</sup>.

Un dernier trait de l'existence éventuelle d'un modèle national est révélé dans la participation *active* d'un gouvernement (son administration) aux activités<sup>30</sup> habituelles des organisations (sociales) internationales officielles, ou leur implication forte, mais aussi à l'occasion de la négociation et de l'affirmation d'un nouveau concept fédérateur de politique internationale, comme « *le Travail décent* » (OIT), « *les Objectifs du développement durable* » (ONU), « *Les socles minimaux de protection sociale* » (ONU), « *Le Processus de Turin* » (Conseil de l'Europe), en vue d'influencer son contenu, ses exigences, ses restrictions ou de se l'approprier, dans la mesure où ces développements contribuent à convaincre sur un modèle social, à le consolider ou simplement à introduire une nouvelle gouvernance appropriée des droits sociaux qu'ils recouvrent. Le Comité européen des droits sociaux ne peut hélas pas directement se référer à, ni soutenir ces concepts, ni donc les reprendre à son compte, car il irait au-delà des termes de la Charte. Ceux-ci ne renvoient à aucune éventuelle activité conventionnelle internationale parallèle ou complémentaire. Par contre, le Comité, de sa propre initiative, se *réfère explicitement au droit international en vigueur*, lorsque ces sources<sup>31</sup> sont très claires et concordantes sur la question en discussion sur la base des rapports gouvernementaux ou des réclamations qui lui furent soumises. Il y veille d'autant plus spécialement lorsqu'il est conscient que sa décision puisse être interprétée comme excédant son mandat. C'est le plus souvent le cas lorsqu'il veut protéger une catégorie de personnes très vulnérables tombant entre les mailles du filet juridique national ou victimes d'une « lacune » juridique fondamentale qui entache forcément un éventuel modèle national.

---

<sup>28</sup> La Belgique a pu déclarer adhérer à quelques dispositions supplémentaires de la Charte sociale européenne révisée (novembre 2018) ; le Conseil de l'Europe attendait fin 2020 le dépôt de l'instrument de ratification de la même Charte par l'Allemagne et prenait acte de développements positifs dans la même perspective aux Cortes à Madrid.

<sup>29</sup> La Conférence annuelle du réseau ENNHRI (European Network of National Human Rights institutions) du 14 novembre 2019, où j'ai été amené à présenter le rôle et l'influence du Comité européen des droits sociaux, avait précisément pour objectifs d'accroître la conscientisation sur les rôle et pertinence de ces instituts pour la réalisation des droits économiques et sociaux en Europe et d'encourager une approche basée sur les droits de l'homme des politiques économiques et sociales et des réformes aux niveau européen et national.

<sup>30</sup> Les comités, commissions, groupes de travail, séminaires, conférences ; le conseil d'administration, dans le cas du Bureau international du Travail.

<sup>31</sup> Principalement les conventions internationales de l'ONU ou de l'OIT, les conclusions, observations des Comités de l'ONU déjà cités ; des arrêts de hautes Cours ; le droit de l'Union européenne ; d'autres sources internationales.

## 2. Section Deuxième: De quelques controverses juridiques

### 2.1. L'autorité des organes de contrôle

Examinons à présent quelques difficultés ou controverses juridiques qui continuent de peser sur le développement des droits sociaux. A première vue, en effet, le grand nombre de conventions qui les recouvrent en Europe et dans le monde pourrait faire croire que l'encadrement est général et quasi-complet et que la compréhension de ces textes, issus d'un consensus international à un moment donné, est acquise, le problème se situant au niveau de la mise en application<sup>32</sup>. A ce sujet, trop de gouvernements resteraient défaillants. J'ose dire pour ma part : ils sont sans doute un peu dépassés. Puis la mémoire des engagements se fait courte généralement. Entre les négociateurs d'un texte et les personnes qui devront l'appliquer, il y a déjà souvent un manque de coopération pour le suivi des engagements, par la faute d'organisation des administrations, là où ce dysfonctionnement est à relever. Les générations passent dans l'Administration et le monde académique, les suivantes conservent-elles (peuvent-elles conserver ?) le même niveau d'engagement, d'implication, sur les mêmes droits sociaux? De nouveaux droits apparaissent, des urgences à résoudre. C'est là que les Comités conventionnels de contrôle jouent leur mission fondamentale par les rappels permanents et l'actualisation du sens des engagements. Pour autant, ces Comités ne sont pas de ce fait même respectés et écoutés. La « faute » résiderait-elle dans leurs insistances, dans leurs efforts constants d'explication et d'actualisation?

Un conflit très significatif est intervenu à l'OIT il y a cinq ans, quand assez soudainement le groupe des employeurs a contesté le droit de la Commission d'Experts indépendants de l'OIT d'interpréter les conventions internationales du travail. L'affaire a été commentée en doctrine. Pour dire simplement la controverse, le mandat de la Commission d'experts serait uniquement de constater des faits et de les lire à la lumière des conventions, toute contestation entre les mandants de l'OIT sur – je surveille donc les mots – l'application de la convention au problème en cause ne pouvant être tranchée que par un tribunal interne. Il est prévu dans la Constitution de l'OIT mais il n'existe finalement pas encore !<sup>33</sup> Le Comité européen des droits sociaux est à son tour critiqué de manière récurrente par certains gouvernements – souvent les mêmes -, comme je l'ai déjà indiqué plus haut. En d'autres mots, ces Comités de contrôle n'ont pas la vie facile. Une fatigue générale de leurs recommandations; des excès des textes trop « idéalistes » par rapport aux pressions de toutes sortes qui s'exercent partout sur le pouvoir politique; la lenteur de l'évolution de l'opinion publique, ou son retournement,

---

<sup>32</sup> Une importante conférence académique à l'Université de Leiden, le 22 avril 2016, a abordé cette problématique: «Ensuring Coherence in Fundamental Labor Rights Case Law ». On y a évoqué la prolifération des instruments. Dans un propos significatif, le juge Spielmann a confirmé que les interprétations du Comité sont prises en compte (par la Cour européennes des droits de l'homme) « si on peut constater une adhésion des Etats et du Comité des ministres ».

<sup>33</sup> Le professeur Langille (Toronto) ne croyait pas, à la conférence de Leiden citée ci-dessus, que l'OIT pourra imposer des normes avec sa structure tripartite. Elle doit accepter de soumettre ses normes à une autorité juridique indépendante capable de sanctionner (enforcement).



dans la matière en cause; l'insuffisante appropriation éventuelle de la norme par les partenaires sociaux ; une société civile qui paraîtrait trop revendicative dans les pays où elle peut fonctionner et peut bénéficier d'une certaine confiance des autorités, peuvent compter parmi les raisons qui fondent les critiques. Sans compter les pays qui ne sont pas encore à l'aise avec une gouvernance qui impliquerait cette société civile chez eux, et qui, pour cette raison, ne veulent pas donner accès à leurs organisations non-gouvernementales à la procédure de réclamation collective sur base de la Charte sociale européenne.

Il y a donc des raisons diverses, d'ordre interne aux pays, parfois confuses, parfois très affirmées, souvent non dites, qui fragilisent la position d'autorité de chaque organe de contrôle international. On a besoin d'études explorant ces causes et qui ne déplorent pas seulement ces états de fait. Une lamentation académique, sans une analyse plus fine, n'aide pas à renforcer cette autorité.

## 2.2. La nature des droits sociaux

Cette discussion est assez bien connue et ancienne<sup>34</sup> mais elle continue<sup>35</sup>. Je me concentre sur trois problématiques particulières.

En premier lieu, je rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme et le monde académique international, dans sa majorité, sans oublier le Conseil de l'Europe, ont fermé ce débat sur une (possible) distinction de nature entre les droits sociaux et les autres droits humains, politiques et civils, depuis l'arrêt *Airey*<sup>36</sup>. On n'y revient plus, en dépit des tentations récurrentes de le réactiver, car il y a une crainte assez répandue dans le monde des défenseurs des droits humains d'une déstabilisation par rapport aux gigantesques acquis obtenus au bout de longues négociations internationales et de sagas judiciaires. Dans le profilage à haut niveau des droits sociaux, il y va de la consolidation d'une « *composante essentielle* de l'architecture européenne des droits humains », dit-on au Conseil de l'Europe<sup>37</sup>. Le débat sur la nature des droits sociaux, qui fut virulent lors de la négociation des traités internationaux à leur sujet, explique pourquoi le contrôle de l'application de ces

---

<sup>34</sup>La nature des droits sociaux. Imbert, P-H., (1989), Droits des pauvres, Pauvre(s) Droit(s) ? Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels, *Revue de Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger*, n°3, 1989, LGDJ, Paris

<sup>35</sup> Barnard, C., « Are Social rights rights? », *ELLJ*, 2020, 4, 351-363

<sup>36</sup> Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Airey c./Irlande* du 9 octobre 1979, & 26

<sup>37</sup> « (La Charte) est un traité dans le domaine des droits de l'homme. Elle a pour objet, au niveau européen, en complément de la Convention européenne des droits de l'homme, de mettre en œuvre la Déclaration universelle des droits de l'homme. Elle témoigne du souci des Etats qui l'ont ratifiée de donner un sens à l'indivisibilité et à l'interdépendance des droits de l'homme. Dans cette perspective, il convient, tout en respectant la diversité des traditions nationales des Etats membres du Conseil de l'Europe qui font la richesse de l'acquis social européen et qui ne sauraient être mises en cause ni par la Charte ni par les conditions de son application : - de consolider l'adhésion aux valeurs communes que sont la solidarité, la non-discrimination et la participation ; - de dégager des principes autorisant la mise en œuvre des droits reconnus par la Charte de manière également effective dans l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe ». Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2006, p.10, citées par Brillat, R., La Charte sociale européenne révisée : sa contribution à la mise en œuvre effective de la Déclaration universelle des droits de l'homme », in : Commission consultative nationale des droits de l'homme (2009), La Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948-2008, Réalité d'un idéal commun ? Les droits économiques, sociaux et culturels en question, pp.93-104, Paris, La Documentation française.

derniers est revenu à des Comités plutôt qu'à des Cours, sauf si celles-ci ont la compétence d'appliquer des droits sociaux insérés à côté, ou qui découlent, de droits plus politiques dans la convention dont elles ont la responsabilité. C'est le cas de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>38</sup>. La Cour tient compte de la jurisprudence du Comité et le Comité de celle de la Cour. La pertinence de la distinction de statut entre eux décroît avec le temps<sup>39</sup>. La tentation de reconnaître aux droits sociaux une nature moins immédiatement applicable que celle des droits civils et politiques provient du monde politique, qui a intérêt à gagner du temps, à invoquer ses difficultés budgétaires. Il n'empêche que les droits économiques et sociaux rencontrent des difficultés particulières en raison de leurs caractéristiques propres. Tous les commentateurs de la Charte s'accordent à reconnaître que la Charte contient à la fois des dispositions assez prescriptives et d'autres de nature plus promotionnelle<sup>40</sup>. L'heure de vérité sonne donc à chaque fois au moment des grandes crises, notamment financières. En sorte qu'un débat crucial porte maintenant sur *l'application des droits sociaux en temps de crise*, ce qui est significatif<sup>41</sup>. Les instances responsables n'ont pas faibli dans ce contexte.

---

<sup>38</sup> Tulkens, F., Van Drooghenbroeck, S. (2009), La place des droits sociaux dans la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme. La question de la pauvreté, in La Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948-2008, Réalité d'un idéal commun?, pp.105-116, Paris, La Documentation française. (Nombreuses citations).

Par rapport à la lutte contre la pauvreté, j'ai été très frappé par l'intérêt de l'arrêt de la Cour dans l'affaire Soares de Melo c/Portugal (2016) concernant des pratiques éventuellement abusives de services sociaux. En l'occurrence, par des décisions quant à des mesures qui, en éloignant leurs enfants, revenaient en fait à pénaliser des femmes en situation de pauvreté. L'arrêt revenait aussi à condamner une intrusion abusive d'un service social dans la vie privée de la femme concernée (en lui reprochant son nombre trop élevé d'enfants).

Quelques autres arrêts de la Cour qui l'ont amenée dans le domaine des droits sociaux :

Chowdury et al. C/Grèce, 2017 (travail forcé) ; Tek Gida Is Sendikasi c/Turquie, 2017 (droits syndicaux) ; Baczur c/Hongrie, 2017 et Bélané Nagy c/Hongrie, 2016 (restrictions en matière de sécurité sociale) ; Koufaki, Adedy c/Grèce (mesures d'austérité affectant salaires et retraites). Il y en a d'autres.

<sup>39</sup> C'était aussi l'opinion de Niklas Bruun (Helsinki) lors de la conférence de Leiden, prérapportée.

<sup>40</sup> Vandamme, F. (2001), Les droits protégés par la Charte sociale, contenu et portée, in Akandji-Kombé, J-F., Leclerc, S., La Charte sociale européenne, Bruylant, Bruxelles, pp 11-44.

<sup>41</sup> Droits sociaux en période de crise. Voir notamment :

European Union Agency for Fundamental Rights (2013), The European Union as a Community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis, Focus, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Hachez I., Le Comité européen des droits sociaux confronté à la crise financière grecque : des décisions osées mais inégalement motivées, *Revue de droit social*, 3/2014, p.243

Heyes, J., The changing fortunes of labour administration, in Heyes, J.& Rychly, L., Labour Administration in Uncertain Times. Policy, Practice and Institutions, Edward Elgar, International Labour Office, 2013, ISBN 978-92-2-127489-6 (paperback), pp.18-45.

Neven, J.-F., « Covid et droit social : nouveaux chantiers ouverts par une crise », *Journal des tribunaux du travail*, 2020, n°21, 401-409

Papadopoulos, N.A., Austerity Measures in Greece and Social Rights Protection under the European Social Charter : Comment on GSEE v. Greece case, Complaint N° 111/2014, European Committee of Social Rights, 5 July, 2017, *ELLJ*, 2019, afl. 1, 85-97

Schoukens, P., Becker (de), E. et Beke Smets, J., Analyse juridique de la surveillance socio-économique de l'UE à l'aune du droit fondamental à la sécurité sociale (Charte sociale européenne), *Revue belge de sécurité sociale*, 2/2014

<http://socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/btsz/2014/btsz-2-2014-schoukens-debecker-smets-fr.pdf>

Schlachter, M., Can the European Social Charter Further Alternatives to Austerity, *Labour Law and social Security Review*, 4/2015/XV

Dans plusieurs décisions rendues sur la base de réclamations collectives, le Comité européen des droits sociaux a déminé toute velléité d'ambiguïté. Il estime, comme d'autres Comités, qu'une circonstance de crise ne peut justifier qu'un droit fondamental s'estompe ou une restriction considérable de son application. Il est significatif que toutes les instances compétentes aient pris immédiatement les devants dans la crise du Covid-19 en rappelant<sup>42</sup> les fondements, tirés des textes internationaux et d'arrêts sans équivoque, des bonnes réponses politiques à la crise, qui parviennent à tenir compte d'une approche reposant sur des droits privilégiant la protection (prioritaire) des plus vulnérables (par rapport à la crise)<sup>43</sup>, et des services et des prestations d'un haut niveau de qualité, au sens qu'il a reçu sur la base des textes internationaux de référence<sup>44</sup>. L'enjeu de l'emploi - son maintien et le cadre propice à son développement - et celui des qualifications sont aussi pris en compte dans les préoccupations liées à la crise sanitaire, notamment au niveau de l'Union européenne.

Cela m'amène en deuxième lieu à attirer l'attention sur l'importance dans ce contexte de l'article 30 de la Charte sociale européenne révisée, prônant un Droit à *la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Ce droit est unique, dans sa forme et son contenu, dans la panoplie des traités. Il est hautement symbolique: il place haut non seulement la pauvreté, dont le « niveau<sup>45</sup> » est le critère du montant adéquat des prestations de sécurité sociale, selon le Comité, mais le *risque* « de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté », ce qui est une interpellation majeure de la bonne gouvernance des politiques sociales. Il s'agit pour les autorités responsables, presque toutes, de mesurer déjà en amont de leurs prestations, services et politiques l'impact possible de ceux-ci sur l'éradication de la pauvreté. Les mots sont forts mais c'est l'esprit de l'article 30 : il a fait l'objet d'une très belle et complète observation interprétative du Comité. La pauvreté *affecte la dignité humaine*<sup>46</sup>, c'est en cela qu'elle enclenche la nécessaire approche par les droits humains non réalisés. Les trois éléments de la protection d'ordre procédurier promue par la Charte sont les suivants:

-les autorités doivent mettre en place une *approche globale et coordonnée* du problème, en fonction de leurs responsabilités aux différents niveaux de l'Etat ;

---

Stangos P., Les répercussions juridiques sur l'Union européenne des décisions du Comité européen des droits sociaux relatives aux mesures d'austérité de la Grèce, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°104, 1er octobre 2015, p.909

<sup>42</sup> Notamment les observations interprétatives du Comité (3 décembre 2020) et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (6 avril 2020); les recommandations du réseau ENNHRI

<sup>43</sup> Notamment les personnes âgées, les personnes qui ne recourent pas à la sécurité sociale ou sont mal couvertes, le personnel des institutions de santé très exposé au contact personnel, les personnes indépendantes dont les activités sont suspendues, des personnes étrangères sans papiers ou en attente d'une protection internationale, des mineurs non accompagnés,...

<sup>44</sup> Je me réfère notamment à l'article 14 de la Charte sociale européenne révisée (Droit au bénéfice des services sociaux).

<sup>45</sup> Notion purement statistique qui se réfère à d'autres indicateurs.

<sup>46</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Convention européenne sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

-le souci ou l'objectif doit être d'assurer *l'accès effectif aux droits sociaux*<sup>47</sup> ; en d'autres mots, le non-recours aux droits ou le maintien de la pauvreté en tant que telle sont des indicateurs inattaquables de l'impact insuffisant des législations en cause ;

-les autorités s'engagent à « *réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire* ». C'est l'évidence même ? Oui, aucune législation ou réglementation n'est édictée sans révision à terme sous la pression de circonstances ou la constatation de son inadéquation. Lorsque la pauvreté est en jeu, le réexamen s'impose avec plus d'urgence. L'observation interprétative et les travaux préparatoires de la discussion au Comité de relance de la Charte précisent que ce réexamen doit se faire avec la participation (l'implication) des personnes concernées ou de leurs représentants<sup>48</sup>.

Il reste enfin que certains droits sociaux sont peut-être plus *fondamentaux* que d'autres. J'avoue ne pas savoir si cette interrogation a reçu en définitive une consécration doctrinale. Les auteurs du texte initial de la Charte étaient convaincus d'énumérer des droits « fondamentaux », parce que cette convention les consacrait. Il était sans doute stratégiquement plus important de consolider les droits sociaux en tant que droits humains au sens plein du terme avant d'établir une éventuelle distinction parmi eux, qui aurait inévitablement introduit une apparence de hiérarchie entre eux. Pour quelle différence d'effets concrets, d'ailleurs ? J'ai plutôt tendance à penser que ceux qui sont très préoccupés d'assurer un haut niveau d'application des droits sociaux sont tentés d'associer inconsidérément l'adjectif « fondamental » pour d'autant plus souligner qu'il y a un danger d'une relégation des droits sociaux.

Au sein de l'OIT, il y a eu un accord en 1998 pour adopter une « Déclaration sur les Principes et Droits fondamentaux au travail ». Il s'était agi, dans un climat néo-libéral qui devenait sceptique quant à l'exigence d'insérer une clause d'impact sur les conventions internationales du travail dans les négociations commerciales internationales, de s'accorder sur un compromis quant à des exigences essentielles, ce qui ne voulait donc pas dire à l'exclusion de tout le reste. Mais le respect par un Etat membre de l'OIT de cinq droits et principes fondamentaux était considéré comme un minimum déjà très acceptable puisque tous, et pas les moindres<sup>49</sup>, n'avaient pas encore fait ce pas en termes de ratification. Le compromis, sans

---

<sup>47</sup> Le texte de l'article 30 énumère « notamment l'accès à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale » (couverts respectivement par les articles 1, 31, 10, 7 et 16 et 13 de la Charte révisée).

<sup>48</sup> Dans ce contexte, l'existence et le fonctionnement du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté en Belgique est une « bonne pratique » remarquable. On est loin de lui trouver des services homologues comparables dans d'autres Parties contractantes. Voir notamment sa mission « Organiser une concertation structurelle avec les plus démunis ».

Consulter : <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/11/Evaluationfonctionnement-Service-partie-1-et-2-FR.pdf>, avril 2019

<sup>49</sup>Pour choisir un exemple tout récent : l'accord global UE-Chine conclu à la fin de 2020 sur les investissements vient de susciter l'espoir de voir la Chine ratifier plus de conventions internationales du travail, notamment sur les droits fondamentaux. Si la clause de l'accord à ce sujet restera un moyen de pression ou de dialogue, le BIT a fait observer que la Chine a ratifié quatre des huit conventions fondamentales. Elles portent sur l'abolition du travail des enfants et l'abolition de la discrimination au travail. Mais voilà, le contexte national ne se prête pas bien à la ratification des autres. « La ratification par la Chine des conventions sur la liberté syndicale et sur le

inclure des sanctions en cas de manquements, comprenait tout de même une méthode de suivi à l'ordre du jour des Conférences internationales du travail, celles-ci concentrant leur examen de l'évolution des situations nationales par rapport successivement au Travail forcé, la Non-discrimination, la liberté syndicale, le droit de négociation collective et la lutte contre les pires formes d'exploitation du travail des enfants. Ce fut historique et un événement majeur débloquent des impasses. Personne n'a remis en cause par après le choix judicieux, dans ce contexte, des 7 conventions internationales du travail y relatives, ainsi ciblées. Pareil exercice n'aurait pas de sens au sein du Conseil de l'Europe où la Charte à elle seule couvre déjà beaucoup de droits liés à des préoccupations du Conseil. Je tiens cependant à faire remarquer deux évolutions un peu contradictoires au sein du Conseil :

-Il y a encore, d'une part – plus au sein du Comité des Ministres qu'au niveau du Secrétaire général -, une tendance à considérer la Charte sociale européenne comme moins importante que d'autres conventions du Conseil assorties elles-mêmes d'un organe ou mécanisme de suivi<sup>50</sup> ; cette moindre importance peut être rendue visible par l'allocation des moyens de fonctionnement et dans la tonalité de certains discours adaptés à des audiences particulières ;

-D'autre part, il y a la constatation d'un enrichissement global de l'organisation par l'ensemble des textes qui expriment des préoccupations très ciblées : la torture ; les violences faites aux femmes, les droits des enfants, etc. Pour sa part, le Comité européen des droits sociaux ne manque pas de prendre en considération d'autres textes pertinents du Conseil de l'Europe<sup>51</sup> dans ses analyses, conclusions et décisions, en reprenant à son compte des observations des organes de suivi qui viennent ainsi étayer ses propres insistances. Je suis assez convaincu que cette approche coordonnée augmente le statut et l'autorité de la Charte sociale européenne.

Si bien que, progressivement, des droits sociaux fondamentaux s'affirment dont les critères d'identification sont les suivants, à mon avis :

-Leur violation a un impact sur la *dignité humaine* ;

---

droit d'organisation et de négociation collective semble peu probable à court terme, *en raison de problèmes de compatibilité avec le système politique chinois (...) de grandes différences dans la culture politique et juridique, dans les systèmes administratifs et dans la nature des défis du développement de la Chine à l'avenir excluent des solutions rapides pour des conditions égales pour tous entre l'UE et la Chine* », selon un conseiller normatif de l'OIT, Mr De Meyer, intervenu dans un événement virtuel sur l'accord en décembre 2020.

<sup>50</sup> La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants et son Comité européen du même nom ; le GRETA (Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains).

<sup>51</sup> Non seulement d'autres conventions et des arrêts de la Cour, mais aussi des Recommandations du Comité des Ministres ou de l'Assemblée parlementaire, des rapports du Commissaire aux droits de l'homme ou du Secrétaire général, ainsi que les travaux de Comités dits directeurs, de composition intergouvernementale. Récemment le Comité directeur des Droits de l'Homme (CDDH) a produit un rapport remarqué et de grande envergure sur une meilleure prise en compte cohérente des droits sociaux, tant au niveau du Conseil que des Etats membres. Il a repris à son compte de nombreuses suggestions émises par le président du Comité européen des droits sociaux qui avait été consulté. Elles portent sur des améliorations possibles du système de contrôle de la Charte sociale européenne où interviennent successivement le Comité européen des droits sociaux, le Comité gouvernemental et le Comité des Ministres.

-Le droit correspond à un *besoin essentiel* : se vêtir, se loger, se nourrir ; on peut évidemment allonger cette énumération par le besoin de bénéficier d'une éducation et de services sociaux.

-Le droit est *couvert par plusieurs conventions internationales* (droit d'association, droit au travail, droit au logement, à la sécurité sociale ; la non-discrimination ; droits de l'enfant) et, dans l'Union européenne, par la Charte des droits fondamentaux ;

-Leur application est d'autant plus « urgente » que ce droit correspond à *un droit subjectif* (ou a été reconnu comme tel) et relève au fil du temps, en raison de l'activité internationale à son sujet, comme un *principe fondamental*, comme la non-violence envers les femmes.

### **2.3. La vulnérabilité aujourd'hui des droits liés au travail**

Depuis quelques années, le droit du travail est soumis dans tous les pays à de nombreuses tensions. Elles s'expliquent par l'évolution économique internationale, les différences dans la résilience des économies nationales, l'impact de la numérisation, des législations et réglementations de plus en plus étendues, devenant même très difficiles à gérer par les entreprises, des nouveaux paradigmes et schémas de gestion de l'entreprise, et tout cela au moment d'une tendance globale à l'affaiblissement syndical en raison notamment des crises successives qui pèsent sur l'emploi et de l'évolution de l'emploi et des métiers, ainsi que du développement des services. On pourrait allonger la liste des facteurs qui ont entraîné une déstabilisation majeure, les conséquences de la mondialisation ayant rendu plus aléatoires les perspectives des entreprises.

Dans ce contexte, des droits traditionnels du travail ont la vie dure et d'autres plus récents s'imposent. Les droits au salaire équitable (article 4) et à une durée du travail raisonnable (article 2 § 1) sont soumis à des fortes pressions de flexibilité. Le dialogue social sur ces matières voit ses marges de négociation réduites. On calcule, même à l'appui de directives européennes, la durée du travail sur une période de référence de plus en plus allongée, dont le Comité tente de dire qu'elle devient déraisonnable. Par contre, le droit à l'information et à la consultation (des travailleurs) (article 21) a pris de l'importance: à l'instar du droit communautaire, la Charte en surveille l'application qui doit être « régulière » en plusieurs circonstances, pas seulement dans les procédures de licenciements collectifs. Le droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe (article 20) est un autre droit qui a été considérablement consolidé par l'action de l'Union européenne qui est devenue une source d'inspiration de portée mondiale, donc pour le Conseil de l'Europe. Le Comité européen des droits sociaux vient de ravalier et de renforcer considérablement sa contribution à l'affermissement de la non-discrimination entre hommes et femmes, pas seulement dans ses conclusions mais aussi dans quinze décisions rendues publiques en juillet 2020<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Les 15 décisions du Comité sur le respect par les États du droit à l'égalité de rémunération, ainsi que du droit à l'égalité des chances sur le lieu de travail. Ces décisions ont été adoptées par le CEDS les 5 et 6 décembre 2019 et ont été rendues publiques le 29 juin 2020 suite aux réclamations déposées par l'Organisation non-

Les conclusions du Comité présentent ainsi, d'une part, *les traits d'une certaine tradition d'interprétation* avec la poursuite ou la répétition des insistances *sur la bonne application des droits du travail qui figuraient dans l'ancienne Charte* (articles 2 à 4), mais où il se heurte encore à des non-conformités répétées de situations nationales, voire des impasses<sup>53</sup>, mais aussi, d'autre part, *les résultats d'un contrôle plus influent sur les droits plus récents*. D'abord ceux qui ont été introduits dans la Charte révisée à la suite des développements convaincants du droit communautaire. Ensuite, des nouvelles insistances sont apparues en tant que reflets de plus récentes préoccupations sociétales, en particulier la protection spéciale des enfants et des adolescents contre les dangers physiques et moraux auxquels ils peuvent être exposés à cause ou en raison de leur travail (article 7 par.10) et la protection du travailleur en situation de télétravail ou de travail à domicile, ainsi que la traite des travailleurs<sup>54</sup>: ces protections sont traitées dans le contexte de l'article 1 par 2 : le droit au travail/la protection du droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris. Le Comité a réussi à établir un questionnement intéressant sur les questions de harcèlement au travail, sexuel et moral en vue d'assurer le Droit à la dignité au travail (article 26).

Même si la clarté des conclusions du Comité (dont le manque offrait prise à des critiques ou incompréhensions des gouvernements) s'est fortement améliorée depuis les conclusions (2019) et (2020), j'ose avancer que l'autorité de la Charte me paraît moindre dans la mise en œuvre dans les Etats des droits liés au travail<sup>55</sup> que dans le contrôle des droits à la sécurité

---

gouvernementale internationale Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE). Les décisions concernent les 15 États qui ont accepté la procédure de réclamations collectives : Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Slovaquie et Suède, n°s124 à 138/2016. Les décisions concernaient les Articles 4§3 (en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à une rémunération équitable, les Parties s'engagent à reconnaître le droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale) et 20 (droit à l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe).

Voir également la section sur la non-discrimination dans les conclusions 2020 du Comité relatives à l'article 1 §2.

Les Etats ont l'obligation de réaliser des progrès mesurables dans la réduction de l'écart salarial.

<sup>53</sup> Par exemple, en ce qui concerne la durée du travail ; l'insuffisance des congés ou repos ; les moyens insuffisants à la disposition des inspections sociales, réduisant donc d'autant leurs missions de contrôle ; l'approche difficile de la question des préavis raisonnables traitée dans le contexte du Droit à une rémunération équitable; le travail des jeunes (admis à l'emploi) pendant et en dehors du temps scolaire (article 7),

<sup>54</sup> Le cycle de contrôle (2020) renforce l'approche du Comité en la matière. S'il vérifie bien qu'il y ait dans les Etats un cadre juridique, institutionnel et stratégique, au moins un plan national d'action, il insiste pour que les Etats assument plus pro-activement leurs responsabilités et améliorent leurs législations. Dans la plupart des situations examinées, le Comité a constaté que la répression et les poursuites n'étaient pas effectives, que les condamnations pouvaient rester faibles. La prévention est essentielle ainsi que la protection des victimes qui doivent disposer de recours.

<sup>55</sup>Dans la matière des *Droits à la formation professionnelle* (articles 7, par 5 et 6 en ce qui concerne l'apprentissage, 9 (orientation professionnelle)- et 10) – matière fondamentale pour l'adaptation des travailleurs et des entreprises- le Comité a constaté, en 2016, beaucoup de conformités à la Charte en ce qui concerne l'article 10. Le problème de conformité en regard de l'apprentissage découle de deux éléments : d'abord le fait que la disposition est peu ratifiée ; ensuite l'article a donné lieu à une jurisprudence difficile sur la « rémunération » des apprentis, matière où s'illustrent des modèles nationaux. L'application de l'article 9 le décevait: il ne se faisait pas encore une idée bien informée sur la performance des systèmes nationaux. Constatations illustrées par Vandamme, F., (2017), L'emploi des jeunes : points d'appui et protection dans la Charte sociale européenne, in Stangos, P. & Deliyanni-Dimitrakou, C. (ed) (2017), Parcours en Europe sociale, à bord du Comité européen des droits sociaux, pp 157-181, Sakkoulas Publications, Athens-Thessaloniki

sociale (article 12) et à l'assistance sociale et médicale (article 13), à la protection sociale, juridique et économique des enfants et de la famille (articles 16 et 17) et des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté (article 15). Dans ce dernier domaine, le Comité exprime une approche moderne - mais encore assez loin d'être pratiquée dans toutes ses implications - d'intégration, le mieux qu'il soit possible, de la personne handicapée dans les *milieux ordinaires* de l'école ou du monde du travail plutôt que dans des filières spéciales, dans la lignée des recommandations du Comité de l'ONU chargé de contrôler l'application de la convention sur les droits des personnes handicapées. Dans les matières où le Comité me paraît avoir une autorité plus grande, la jurisprudence du Comité s'est largement étoffée à la suite de nombreuses réclamations collectives qui ont porté sur ces droits. Est-ce cependant un argument suffisant pour les Etats qui hésitent à ratifier cette procédure ?

#### **2.4. La Charte par rapport au droit social européen et au Socle européen des droits sociaux (2017)**

##### Coexistence de socles de droits

La coexistence de la Charte sociale européenne, qui s'applique aux pays de l'Union européenne comme à d'autres de son « grand voisinage », avec des textes qui renforcent progressivement le droit social européen ou la dimension sociale du projet européen (de l'Union européenne) suscite en elle-même une controverse<sup>56</sup>. La Charte sociale européenne, compte tenu de son ampleur thématique, couvre un champ de droits qui, depuis sa révision en 1996, va bien au-delà des compétences de l'Union, et peut légitimement invoquer historiquement qu'elle constitue depuis 1961 un socle de droits sociaux européens. Le droit social communautaire s'est développé, quant à lui, dans les traités successifs sur des bases juridiques qui prévoyaient, l'une, une approche par des directives de prescriptions minimales dans un but premier de fonctionnement du marché intérieur, l'autre, une approche, entre autres « mesures », par des directives, en vue du rapprochement des législations. Cette double approche s'insérait dans une perspective de convergence progressive des législations et réglementations sociales nationales. Or le Comité européen des droits sociaux, qui ne peut qu'approuver l'adoption par l'Union de textes convergents plus contraignants que les dispositions de la Charte, estime que cette méthode communautaire n'épuise pas le potentiel ou le contenu social des articles correspondants de la Charte sociale européenne<sup>57</sup>. Et il ne préjuge pas de la conformité à la Charte des législations de transposition d'une directive en droit national<sup>58</sup>. Par ailleurs, la Charte des droits fondamentaux de l'Union, intégrée dans les

---

<sup>56</sup> Lire sur l'ensemble des problèmes l'étude très fouillée de Stangos, P., Guerre des valeurs entre l'Union européenne et la Charte sociale européenne : la « pacification » tant attendue, in *Liber amicorum* en hommage à Pierre Rodière, Droit social international et européen en mouvement, 2020, Paris, LGDJ

<sup>57</sup> Ce sont mes propres termes

<sup>58</sup> Ce sont les termes du Comité. Le conflit a trouvé à s'exprimer, et a été très discuté en doctrine, dans une décision du Comité qui a critiqué en regard de la Charte sociale une législation suédoise réexaminée de transposition d'une directive sur le « détachement » des travailleurs dans le cadre de la libre prestation des services, dans ses dispositions concernant le droit d'un travailleur « détaché » à participer à la négociation



traités européens depuis le Traité de Lisbonne, rassemble des droits politiques et des droits économiques et sociaux. D'habitude tenus séparés, ces droits reçoivent dans cette Charte le même rang. « Cette transformation de la Charte par le traité de Lisbonne en droit primaire constituera l'étape la plus décisive dans la protection des droits fondamentaux et notamment des droits sociaux au niveau de l'Union européenne »<sup>59</sup>. La Cour de justice de l'Union européenne s'est basée à plusieurs reprises sur ce texte pour appuyer ses raisonnements. De cette façon, il est incontestable que ces droits pénètrent le droit communautaire<sup>60</sup>.

Les instances du Conseil de l'Europe, y compris le Comité européen des droits sociaux, sont intervenues à de nombreuses reprises sur cette controverse et ses implications par des ouvrages et des notes de plaidoyer pendant le « Processus de Turin »<sup>61</sup>. Ce processus qu'observait la Commission européenne s'est déroulé en même temps que le lancement par celle-ci de son initiative relative à un *Socle de droits et de principes sociaux européens*<sup>62</sup>. Finalement proclamé en novembre 2017 à Göteborg par les représentants au plus haut niveau de la Commission européenne, du Conseil et du Parlement européen, ce texte politique énumère de façon sobre 21 principes et droits fondamentaux. Ils sont destinés à pénétrer dans l'action communautaire, « dans le respect des compétences de l'Union », grâce aux initiatives pour l'appliquer de la Commission européenne, des Etats membres et des partenaires sociaux, « en fonction des ressources disponibles et d'une saine gestion budgétaire ». Cette terminologie est très significative et fréquente dans les accords de l'Union européenne. Selon une analyse personnelle, on peut considérer que 16 droits et principes du Socle sont couverts au moins partiellement par la Charte sociale européenne révisée (qui contient 31 articles). Si dans l'ensemble ce Socle demeure dans les compétences communautaires, quelques-uns des principes les excèdent, comme celui d'un salaire minimum dans l'Union et un autre sur des principes de gestion des services sociaux. La Commission européenne a annoncé dans la foulée une série de 27 initiatives, principalement législatives (en ce compris des recommandations)<sup>63</sup> pour concrétiser le Socle. Dans le Préambule de son initiative, la

---

collective, à la suite d'un « manquement » de l'Etat, constaté par la Cour de Justice de l'Union européenne (arrêts Laval et Viking), que constituait la version initiale de cette législation.

Moizard, N., Le droit d'action collective en droit de l'Union après la décision LO et TCO c/ Suède du Comité européen des droits sociaux, *Revue trimestrielle des Droits de l'Homme*, Namesis Anthémis, n°103, 1er juillet 2015 (Décision du 20 novembre 2013, réclamation n°85/2012)

<sup>59</sup> Iliopoulos-Strangas, J. (2009), La place des droits sociaux dans l'Union européenne et la dimension sociale de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, in Commission consultative nationale des droits de l'homme, La Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948-2008, Réalité d'un idéal commun ?, pp.117-138, Paris, La Documentation française

<sup>60</sup> Garben, S., "Balancing social and economic fundamental rights in the EU legal order", *ELLJ* 2020, 4, 364-390

<sup>61</sup> Ses grandes étapes ont été des conférences internationales, à Turin (2014), Bruxelles (2015), Nicosie (2016) et Strasbourg (2019).

<sup>62</sup> Commission européenne, Communication (sur) la mise en place d'un socle européen des droits sociaux, COM(2017) 250fin, 26/04/2017.

<sup>63</sup> Notamment dans les domaines de la lutte contre le dumping social et la fraude sociale avec notamment la nouvelle Autorité européenne du travail ; de l'accès à la protection sociale ; de l'équilibre entre la vie privée et familiale avec le congé parental ; du droit du travail avec le renforcement des éléments essentiels des contrats ; des propositions de réforme des Fonds européens (social, d'aide aux plus démunis, d'ajustement à la mondialisation pour mieux absorber les restructurations), etc. La plupart de ces propositions ont été adoptées

Commission a établi un lien avec la Charte sociale européenne dont elle « tiendra compte » dans la gestion du Socle mais *sans établir un lien de gouvernance*<sup>64</sup> dans l'application des deux textes<sup>65</sup>. Le Conseil de l'Europe a regretté que l'Union n'ait pas même encouragé les Etats membres encore réticents à ratifier la Charte sociale européenne révisée ainsi que le protocole instaurant une procédure de réclamation collective, dans une démarche complémentaire et de cohérence des engagements<sup>66</sup>. Mais dans le chef des Etats membres concernés, il devait y avoir des raisons de ne pas pousser par ce biais un processus national bloqué (voir la première section de cet article). Ne pas soutenir pareil engagement était aussi, le cas échéant, une démarche cohérente de gouvernement, soyons honnêtes. On pouvait en attendant noter que le Préambule de la proclamation du Socle indiquait que toutes les mesures développées dans le cadre du Socle doivent contribuer au respect des Droits humains.

L'autre élément de gouvernance important et très significatif était de faire du Socle un instrument de référence dans le cadre du « Semestre européen », c'est-à-dire ce processus de discussion entre la Commission et les Etats membres, qui se concentre au cours du premier semestre de chaque année, portant sur les orientations et les réexamens des plans nationaux au titre de la législation communautaire sur les *réformes souhaitables* par rapport aux enjeux macroéconomiques et budgétaires. Une perspective plus sociale de ces travaux a été revendiquée, dans certains pays et milieux plus que d'autres, afin de ne pas faire apparaître cet exercice comme un instrument de contrainte et de pression sur les systèmes sociaux dans un contexte d'austérité. Le Socle devait en principe favoriser des convergences des politiques des Etats. Au-delà de ce processus, on s'interroge, dans le monde académique notamment, sur la question de savoir si le respect des principes du Socle ne devrait pas même imprégner l'ensemble des processus politiques gérés par l'Union<sup>67</sup>. Elle découle de la constatation qu'un

---

entre-temps, ce qui est un indéniable succès politique impliquant la Commission, le Conseil et le Parlement européen.

<sup>64</sup> Au moyen, par exemple, d'une coopération fonctionnelle entre ses services et le Comité européen des droits sociaux

<sup>65</sup> Les liens entre le droit social communautaire et le droit issu de la Charte. Je me réfère notamment aux contributions très remarquées d'Olivier De Schutter :

De Schutter, O., *The European Social Charter as the Social Constitution of Europe*, in Bruun, N., Lörcher, K., Schömann, I. and Clauwaert, S. (Ed), *The European Social Charter and the Employment Relation*, 2017, pp.11-51, ETUI and Hard Publishing, Oxford

De Schutter, O. (Coord.) (2018), *La Charte sociale européenne, Une constitution sociale pour l'Europe*, Bruylant, Bruxelles.

<sup>66</sup> « Implementing the European Pillar of Social Rights « building on the experience of the Council of Europe 's European Social Charter » features among the European Union Priorities for Cooperation with the Council of Europe 2020-2022 ». Le Conseil de l'Europe a utilement rappelé cela dans sa contribution à la consultation de la Commission européenne sur le renforcement de l'Europe sociale et la réalisation du Socle européen, en se référant au Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union <https://rm.coe.int/mou-en/1680597b32>

Voir également « Les Gardiens des droits sociaux en Europe (En Grèce, Allemagne, Portugal, Espagne, Italie). Les recours nationaux et internationaux en cas de remise en cause des droits sociaux par l'Union européenne ». Actes du séminaire du 6 février 2015. Sous la direction d'Alain Supiot », *Semaine sociale Lamy*, n°1746, Supplément, 28 novembre 2016, Wolters Kluwer (France).

<sup>67</sup> C'est une question intéressante pour la future Conférence sur l'Avenir de l'Europe. Celle-ci a fait l'objet d'une « conférence informelle préparatoire » organisée les 28 et 29 janvier 2021 par le Collège d'Europe (Bruges), dont les contributions seront publiées prochainement dans le *European Law Journal*.

grand nombre de citoyens européens souhaitent que l'Europe « délivre » plus sur le caractère social de son économie de marché<sup>68</sup>.

Le « Semestre européen est-il devenu plus « social » ?

Des évaluations de cette application du Socle ont déjà été faites, notamment au Comité économique et social européen (CESE)<sup>69</sup> et dans des policy papers de l'Institut syndical européen<sup>70</sup>. Dans un rapport à mes collègues, j'écrivais ceci à la suite de l'audition référencée au CESE : « L'évaluation faite par des représentants des organisations des partenaires sociaux, de la société civile et des instituts de recherche n'a pas manqué d'épingler ce qui apparaît, encore un peu, comme un double langage de l'Union: veut-elle être vraiment plus sociale (...) pour atténuer les recommandations du Conseil, très critiquées jusqu'à présent, sur les systèmes sociaux, ou s'agit-il d'identifier des impasses sociales qui entravent le bon fonctionnement économique de l'Union? L'objectif qui réunit tout le monde est qu'il faut favoriser la convergence sociale. Il est souhaité, depuis qu'il est en vigueur, que le Semestre européen produise des recommandations équilibrées pour éviter un nivellement par le bas d'une Europe qui doit devenir plus inclusive. On est encore loin, semble-t-il, d'un rééquilibrage. Mais les observateurs admettaient que le Socle a contribué, dès 2018, à remettre les droits sociaux à l'agenda européen, ce qui ne fut plus fait depuis l'adoption de la Charte des droits fondamentaux. Le Socle est mis en œuvre à l'appui d'un Tableau de bord d'évaluation de la performance des politiques nationales, réajusté annuellement. Il contient 14 indicateurs pour couvrir les 21 principes. L'instrument n'est donc pas encore au point et il ne pourra jamais être exhaustif. Il ne résume pas tous les problèmes sociaux (...). C'est une limite évidente de la méthode. Si des participants à l'audition ont dit constater l'accroissement du nombre des recommandations sociales, d'autres estiment que les contraintes budgétaires continuent visiblement à peser par d'autres recommandations. Il y a donc des contradictions et il faut une cohérence. « Nous nous méfions du Socle s'il devient un vecteur de nouvelles législations au niveau européen, qui risquent de contrarier notre modèle social basé sur la grande autonomie des partenaires sociaux pour décider ce qu'il y a de mieux à faire. Mais le Semestre européen reste le meilleur instrument de suivi s'il indique une voie aux autres pays pour se rapprocher de notre modèle (danois) »! Cette opinion de la représentante du patronat danois est probablement assez représentative d'un état d'esprit dans la sphère économique européenne, du moins dans les pays qui peuvent se prévaloir d'un dialogue social solide. Il est vrai que le Danemark affiche de très hautes performances en regard des indicateurs de suivi des réformes. « Le Socle nous force un peu la main (BusinessEurope) mais les partenaires sociaux sont engagés par ces objectifs. Il faut les impliquer encore plus car ils en sont les leviers » (...) Des participants craignaient qu'on

---

<sup>68</sup> Selon une enquête à laquelle s'est référée Sacha Garben, professeure au Département des Etudes européennes juridiques du Collège, lors de son intervention à la Conférence citée ci-dessus.

<sup>69</sup> Notamment lors d'une Audition publique destinée à préparer un Avis d'initiative, en mars 2019

<sup>70</sup> [www.ETUI.org](http://www.ETUI.org)

abuse de l'argument du Socle pour justifier ces initiatives (annoncées de la Commission)<sup>71</sup>. Depuis l'existence du Socle, il y a eu des changements mais le lien entre ceux-ci et le Socle n'est pas affiché<sup>72</sup>. Malgré le Socle, divers participants continuaient à penser que la *diversité des politiques sociales est même un atout compétitif de l'Europe* qui ne peut envisager un modèle unique qui satisfasse tout le monde. Cette thèse a aussi été défendue dans le monde académique »<sup>73</sup>. Ces opinions, informations et statistiques doivent être maintenant actualisées voire vérifiées en fonction des plus dernières recommandations (2020<sup>74</sup> et 2021). J'ai trouvé intéressant de reproduire cette analyse provisoire que je rapportais car elle illustre le « jeu » politique dans l'Union qui marque inévitablement les contours de l'« Europe sociale » beaucoup plus que dans l'application de la Charte sociale européenne, qui est cependant peut-être considérée comme plus « insignifiante » par une série d'acteurs. Ce que je ne voulais pas démontrer...

### 3. Section Troisième: De certaines difficultés institutionnelles

Dans cette section, je me limiterai à quelques questionnements car cela m'entraînerait loin de tenir compte de la grande diversité des pouvoirs et structures de l'Administration dans les pays. Mais c'est elle qui est principalement confrontée aux conclusions et décisions du Comité, en définitive. Précisément, quels liens entretient-elle dans sa tâche avec le pouvoir politique et les partenaires sociaux, et la société civile, en ce qui concerne la bonne application de la Charte sociale européenne ? Les droits sociaux ne se satisfont pas d'une approche de leur suivi qui soit purement normative et judiciaire. Pour les mettre en œuvre, il faut des institutions, des partenariats institués<sup>75</sup>, des budgets. Les réponses à ces questions qui sont données dans chaque pays ont une incidence sur la qualité et l'exhaustivité de la contribution de son administration. Mais il est légitime d'interroger aussi la communauté internationale elle-même, qui doit à son tour faciliter l'application des droits sociaux dans ses recommandations et ses procédures de dialogue avec les Etats<sup>76</sup>.

---

<sup>71</sup> L'Institut syndical européen, à l'appui d'une étude comparative sur l'incidence du Socle dans 3 pays (Grèce, Irlande et Lettonie) (2019) pouvait constater qu'il n'y avait pas de suivi de certains principes malgré les attentes ; que le succès des recommandations était variable, qu'il y avait plutôt une dilution des messages car les solutions préconisées sont plutôt d'ordre non-législatif.

<sup>72</sup> Selon le baromètre de BusinessEurope (cité à l'époque), seules 20% des recommandations par pays sont mises en œuvre, il faut donc améliorer leur qualité.

<sup>73</sup> A cet égard, des participants ne voulaient pas oublier les avantages de la « méthode ouverte de coordination », dont la visibilité a disparu dans le Semestre européen. Il s'agit de la méthode d'évaluation par les pairs lancée au Sommet de Lisbonne en 2000 destinée à stimuler les réformes s'inscrivant dans la stratégie Europe 2020 qui embrassait plusieurs thèmes : l'emploi, la pauvreté, l'énergie, l'éducation et l'innovation.

<sup>74</sup> Les Recommandations du Conseil du 17 juillet 2020, pays par pays, au terme du Semestre européen considéraient le maintien de l'emploi et la nécessité d'aborder les conséquences sociales de la crise sanitaire comme une des cinq priorités *économiques* de l'Union.

<sup>75</sup> En vertu de la loi ou de la réglementation avec des institutions privées solides ou agréées, des sociétés mutualistes, des associations...

<sup>76</sup> La simplification souhaitée des systèmes de supervision. - « Il paraît indiqué de réfléchir sur la possibilité d'envisager une réforme globale du système de supervision des traités internationaux en matière de droits de l'homme. Celle-ci doit tendre à une simplification des procédures et une diminution des organes de contrôle »,

### 3.1. La préparation des rapports ; la participation à la procédure de réclamation collective ; la gestion des conclusions et décisions du Comité

Quant aux conclusions du Comité, établies sur base des rapports gouvernementaux, comment l'Administration les gère-t-elles, qu'elles soient négatives ou positives ? Dans ce dernier cas, le Comité contribue d'une certaine façon à identifier des bonnes pratiques, des bonnes législations d'application des droits en cause. Le système international de contrôle des conventions est tout de même considéré comme indispensable dans la plupart des pays, parce qu'il constitue *un examen par les pairs* pour la communauté internationale sur l'application des droits. Je me pose tout de même la question de savoir comment l'administration rapporte ces connaissances à sa hiérarchie. Les conclusions *négatives*, adressées à chaque pays concerné en regard de chaque disposition (un Droit) de la Charte, relèvent très souvent, sur une lacune constatée et bien décrite par le Comité, l'absence d'une législation appropriée ou complète, «le manque de moyens mis en œuvre », «l'insuffisance du suivi des législations », « l'absence de statistiques », « une non-évaluation des impacts » des législations et des politiques d'application, « un manque de coordination des autorités responsables », un « manque répété d'informations (sur le sujet en cause) » dans les rapports successifs du gouvernement ». Tentons de pousser un peu le questionnement par rapport à ces préoccupations du Comité.

*\*Qui rédige les rapports pour le Comité ?*

Ceux-ci sont-ils une simple compilation de contributions des divers départements compétents ou une main synthétise-t-elle et harmonise-t-elle le style et le niveau des contributions ? Qui vérifie qu'il a été répondu aux questionnements (répétés) du Comité ?

Les *projets* de rapports sont-ils soumis à l'approbation du Ministre? (Pour autant, dans la négative, il serait excessif naturellement de préjuger un état d'esprit plus militant de l'Administration en ce qui concerne la Charte). Il semble bien que les rapports soient généralement établis par l'administration et sous sa responsabilité<sup>77</sup> sans aval préalable du

---

plaidait Mr Eric Tistounet en visant particulièrement le *système des Nations unies*, dans Human Rights, 1/1997-1998- Droits de l'homme, p.22.

- « It could be envisaged that the ECSR (*le Comité européen des droits sociaux*) concentrate its examination on situations of major significance, either because they raise manifest problems of conformity or because they relate to important evolutions in the way social rights are applied in the countries concerned. It seems to me that vesting in the ECSR the responsibility for a more selective and targeted approach would make for politically more incisive conclusions and for a more rational use of the limited resources of the Committee and its Secretariat ». Je partage entièrement cette opinion - et j'ai fréquemment émis des commentaires dans ce sens pendant mon mandat - de la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe, Ms de Boer-Buquicchio, dans son allocution de bienvenue au Séminaire sur la réforme de la Charte sociale européenne à l'occasion de son 50<sup>e</sup> anniversaire, organisée par le Ministère finlandais des Affaires étrangères à Helsinki, les 8-9 février 2011 ( !). Les présentations ont été publiées dans les Publications du Ministère, ISSN 0358-1489/ ISBN 978-951-724-943-0

<sup>77</sup> Au-delà des rapports, le Comité entre en dialogue avec les Etats (administrations) au Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne chargé de préparer les recommandations qu'adoptera le Comité des Ministres, le cas échéant, selon le système des rapports. Il est le successeur du comité qui avait rédigé les premiers projets de Charte.

ministre ou du gouvernement, sauf dans certains cas précis, notamment ceux qui ont fait l'objet de recommandations particulières des organes de contrôle lors d'un cycle précédent.

Dans quelle *langue* sont rédigés d'abord les rapports ? (Ils ne peuvent être soumis au Comité qu'en anglais ou en français).

Comment se fait la coordination des contributions ? Par un seul fonctionnaire, un Service, une procédure particulière ? Quelle est l'organisation du Ministère principalement responsable par rapport à la tâche des rapports pour *les* organisations internationales ? En d'autres termes, un Service dispose-t-il d'une vue générale qui peut harmoniser les langages et informations ?

Qu'en est-il enfin des *statistiques demandées* par le Comité ? Le Ministère principalement responsable dispose-t-il de son propre instrument ou dépend-il d'une autre instance de l'Etat ou même d'une organisation internationale (Eurostat, OCDE...) ? A noter que ces organismes élaborent leurs statistiques avec des données nationales qui leur sont communiquées selon leurs besoins et leurs indicateurs.

Quelles démarches sont entreprises lorsque le Comité constate de façon répétée de cycle en cycle des lacunes d'application de la Charte ?

*\*Comment sont traitées les réclamations collectives qui concernent le pays, tant au niveau, en premier lieu, de l'élaboration du mémoire du gouvernement sur la recevabilité de la réclamation, qu'en ce qui concerne la discussion argumentée au fond qui se fait dans une procédure en partie contradictoire avec le Comité ; puis, en cas de décision de non-conformité du Comité, au niveau de la réponse à donner au Comité des Ministres ; enfin au niveau de la mise en conformité (progressive) de la situation nationale ? A quels moments intervient le niveau politique ?*

### **3.2. La question de l'évaluation des législations, pratiques et politiques**

*\*Quel est le rôle des organes consultatifs ?*

Y-a-t-il une discussion bipartite ou tripartite sur les réponses ou données à fournir au Comité, voire sur les projets de rapports ? La consultation des partenaires sociaux s'effectue selon des modalités très variables selon les pays. Les Conseils réunissant les partenaires sociaux sont-ils encouragés par le Ministère principalement responsable à communiquer les remarques éventuelles des partenaires sociaux au Comité, comme c'est prévu par le texte de la Charte sociale européenne ? Arrive-t-il que les partenaires sociaux, réunis ou non dans une instance,

---

Delarbre, H ; Hodgens-Radius, Le rôle du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne, rapports I et II au colloque organisé les 14 et 15 octobre 1976 par l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles (ULB), in Institut d'Etudes européennes, Université libre de Bruxelles, La Charte sociale européenne. Dix années d'application, 1978, Editions de l'Université libre de Bruxelles, pp.49-62.

Clauwaert, S., The Charter's Supervisory Procedures, in Bruun, N., Lörcher, K., Schömann, I. and Clauwaert, S., The European Social Charter and the Employment Relation, Etui/Hart Publishing, 2017, pp 99-146

prennent l'initiative d'une réflexion (colloque, conférence) sur l'application de la Charte et des autres conventions sociales internationales ?<sup>78</sup>.

Faut-il inclure l'éventuelle *Commission nationale (ou Institut) des droits de l'homme* parmi ces organes ou dispose-t-elle d'une autonomie fonctionnelle ? Est-elle chargée de participer à la procédure des rapports, de les préparer voire de les coordonner (avec une approbation finale éventuelle du gouvernement) ? Peut-elle intervenir, c'est-à-dire déposer un mémoire pour le Comité européen des droits sociaux, à la demande du gouvernement contre lequel est présentée une réclamation collective ?<sup>79</sup>

\*D'une façon générale, *quels sont les mécanismes, moyens, procédures et instances d'évaluation des politiques*, au point de vue économique, social (les impacts)...

Le Comité constate que des Instituts de Recherche ou des Universités participent dans certains pays à cette évaluation et que le gouvernement s'y réfère dans son rapport au Comité. A titre d'exemple d'une évaluation moins institutionnelle, dans une décision récente sur une réclamation collective<sup>80</sup> qui portait sur l'institutionnalisation précoce et abusive d'enfants Roms et handicapés en-dessous l'âge de 3 ans, le Comité a mis en valeur la nécessité d'une évaluation régulière des conséquences et de la durée de ces placements, même si le gouvernement argumentait dans le sens qu'il s'agit d'une solution de dernier recours. Le placement en institution devient une *pratique routinière* si les conditions légales ne sont pas précises pour l'admission des enfants. Le Comité a accepté les commentaires de la Partie réclamante selon lesquels le gouvernement ne met pas en place de *solutions alternatives*. Le système actuel de soutien aux familles est fragmenté et *manque de coordination*. Si un contrat est passé avec les familles, ce qui est prévu par la loi, le *consentement des parents n'est pas vraiment analysé*. Le Comité pouvait s'appuyer sur un *consensus international* sur les conséquences graves qu'un placement en institution peut entraîner.

S'agissant de l'évaluation *d'impact par rapport à la pauvreté*, le Mouvement international ATD Quart-Monde vient d'émettre des suggestions à la Commission européenne dans le cadre d'une consultation sur la mise en œuvre du Socle européen de droits et de principes sociaux. Il a notamment insisté sur les *aspects multidimensionnels* de la pauvreté et attiré l'attention sur une recherche participative menée conjointement par cette Association et Oxford University sur les (9) dimensions de la pauvreté, dont 6 sont moins connues et moins prises en compte<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> En Belgique, le 15 décembre 2011, un séminaire international de haut niveau sur invitation s'est tenu dans les locaux du Conseil national du travail pour débattre des « Systèmes de rapports sur l'application des conventions internationales relatives aux droits sociaux à l'épreuve du temps ». Un compte-rendu en avait été établi et diffusé aux participants qui représentaient à haut niveau plusieurs Comités de l'ONU, le BIT et le Conseil de l'Europe. D'autres représentaient des administrations nationales chargées des rapports. Cet intéressant rapport, épuisé, peut m'être demandé : vandammefran@gmail.com

<sup>79</sup> Comme le fait régulièrement le Défenseur des droits en France

<sup>80</sup> ERRC c/ République tchèque, 157/2017 invoquant une violation de l'article 17 de l'ancienne Charte

<sup>81</sup> Bray, R., De Laat, M., Godinot, X., Urgate, A., Walker, R. (2019), Les dimensions cachées de la pauvreté, Montreuil, Editions Quart Monde  
<https://www.researchgate.net/publication/339843857> *The hidden dimensions of poverty* (consulté le 30/11/2020)

S'agissant du *non-recours aux droits sociaux*, je note que dans sa contribution à la Commission européenne, ATD Quart-Monde rappelle que « les études menées depuis 20 ans dans plusieurs Etats membres montrent que les taux de non-recours atteignent des niveaux non négligeables (typiquement entre 30% et 80%). *Eurofound*<sup>82</sup> a publié un rapport en 2015 qui en analyse aussi les causes et formule des recommandations pour améliorer les pratiques<sup>83</sup>.

\* *Comment sont traitées les questions transversales* que soulèvent parfois les Comités internationaux, par exemple l'impact d'une législation sur la lutte contre la pauvreté (article 30), les conséquences de la numérisation dans le monde du travail, l'application des principes de non-discrimination ?

### 3.3. L'intérêt politique pour le contrôle

\*Quelle est la « *puissance de frappe* » du Ministère principalement responsable des rapports dans l'ensemble de l'Administration (nombre de membres du staff, moyens disponibles pour le ou les services responsable(s)) ? Par ailleurs, le Comité répète souvent des questions sur les moyens d'intervention des inspections sociales et d'autres autorités de contrôle (médiateurs).

\**Quelle publicité, quelle dissémination est-elle donnée aux conclusions annuelles du Comité, à ses décisions sur réclamations collectives (concernant le pays ou même les autres) ? D'autres coordinations que pour la confection des rapports sont-elles mobilisées, avec les mêmes ou d'autres intervenants ?*

Ces questions institutionnelles n'épuisent pas le sujet mais elles sont importantes en vue de l'amélioration du dialogue institutionnel entre le Comité et les Etats.

## Conclusions

Mon message général dans cet article a été d'inviter le juriste ou le chercheur en science politique, qui s'intéresse aux constats du Comité européen des droits sociaux pour les critiquer ou au contraire les appuyer, à se préoccuper d'une meilleure compréhension des méandres de la décision politique qui a conduit à l'état de fait, négatif, qui le mobilise. Les difficultés politiques traitées dans la première section, les controverses juridiques dans la deuxième et les difficultés institutionnelles dans la troisième résultent le plus souvent de ces méandres. Travailler sur ces difficultés pour en diminuer l'impact sur les droits sociaux contribue aussi grandement à leur bonne compréhension et à leur plus satisfaisante application au bénéfice de ceux qui ont ardemment besoin de bénéficier de leurs effets, les plus directs qu'il soit possible.

---

<sup>82</sup> L'Agence européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Son siège est à Dublin.

<sup>83</sup> Eurofound (2015), *Access to social benefits : Reducing non take-up*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Le Service belge de lutte contre la pauvreté, cité plus haut, s'est également penché sur ce sujet dans un remarquable rapport à l'issue d'un colloque de haut niveau en 2014.



Beaucoup des nombreuses références qui assortissent cet article se réfèrent à des études de véritables personnalités au service des droits sociaux que j'ai pu rencontrer et pour qui j'ai une haute estime. Certaines d'entre elles étaient membres du Comité européen des droits sociaux. Les côtoyer fut une expérience inestimable.

**Tableau 1. Les facteurs d'influence sur l'adhésion politique progressive aux droits sociaux.**

Facteurs	Influence positive	Influence négative	Leviers pour une meilleure adhésion des Etats (à leur disposition ou celle du Comité)
<p><b>Contexte national</b></p> <p>1. «Un modèle social»</p> <p>2. Climat politique général</p> <p>3. Principe de «standstill»</p> <p>4. Crises</p>	<p>Société civile libre (y compris dialogue social) Contre-pouvoirs forts. Législation sociale étendue</p> <p>Etat d'esprit du gouvernement (et de la majorité parlementaire)</p> <p>Respect et prise en compte dans la législation.</p> <p>Prise en compte de la situation de groupes désavantagés</p>	<p>Reculs démocratiques : société civile muselée, dialogue social faible. Législation sociale Minimale (gaps)</p> <p>Etat d'esprit du gouvernement (et de la majorité parlementaire). Critiques des organisations internationales</p> <p>Reculs législatifs ; Inspections sociales insuffisantes</p> <p>Réduction des protections ; exclusions. Suppression de moyens de financement</p>	<p>Formations (agents publics, magistrats, policiers,...). Soutien et pratique du dialogue social et de la société civile. <i>Rapports sur les dispositions non-acceptées (Charte).</i></p> <p><i>Simplification des systèmes de contrôle.</i></p> <p>Activités des Institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI)</p>
<p><b>Contexte international</b></p>	<p>Crises économiques : (ampleur des) injustices sociales/inégalités ; Demande sociale. Démocraties en développement. État de droit respecté</p>	<p>Crises financières Populismes; dictatures Conflits de normes. Etat de droit malmené.</p>	<p>Investissements et emplois Politiques de cohésion sociale; programmes de lutte contre la pauvreté. Normes sur travail et protection sociale (au sens large). Plateformes d'objectifs mondiaux et coopération internationale</p>

<b><i>Négociation internationale</i></b>	Appuis préalables de nombreux Etats ; méthode inclusive. Une convention	Restrictions et exceptions nombreuses du champ d'application. Taux faible de ratifications	Implication du parlement. participation de la société civile
<b><i>Nature reconnue aux droits sociaux</i></b>	Reconnaissance comme droits humains (fondamentaux); opposabilité Normes et principes (d'application progressive, le cas échéant). Services sociaux (au sens large) efficaces	Législations complexes Non-recours aux droits. Services sociaux de faible qualité. Faible syndicalisme	Possibilités effectives de plaintes, réclamations et recours. <i>Protocole sur les réclamations collectives</i>  Lutte contre la pauvreté. Formations juridiques.
<b><i>Autorité des organes de contrôle</i></b>	Cours de justice. Jurisprudence bien comprise des cours et comités (observations interprétatives). Capacité des cours et comités à appréhender de nouveaux problèmes	Comités. Jurisprudence mal comprise des cours et comités. Procédures longues.	<i>Echanges avec d'autres Cours et Comités internationaux (jurisprudences concordantes)</i> <i>Coopération technique d'accompagnement</i>

**Tableau 2. La Charte sociale européenne : Forces, faiblesses, opportunités et menaces.**

<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
<p><i>Ancienneté ; plusieurs textes, dont une procédure de réclamation collective</i></p> <p><i>Socle de droits et principes assez exhaustif (avec l'influence et le développement des Conclusions et décisions du Comité)</i></p>	<p><i>Ratifications incomplètes et à la carte des Etats membres du Conseil de l'Europe</i></p> <p><i>Supervision par un Comité et non une Cour Jurisprudence détaillée et devenue complexe à gérer</i></p> <p><i>Concurrence, influence et multiplication d'instruments sur les droits sociaux, à plusieurs niveaux politiques</i></p>
<b>Opportunités</b>	<b>Menaces</b>
<p><i>Appui d'une organisation internationale de promotion et de défense des droits humains (Le Conseil de l'Europe avec sa DG DH), Y compris des arrêts de la CeDH sur des droits sociaux</i></p> <p><i>Demande sociale vivante et en attente dans plusieurs pays, notamment dans le contexte des crises économiques, budgétaires et sanitaire, avec les actions d'ONG</i></p> <p><i>Célébration d'anniversaires (60è en 2021)</i></p> <p><i>Nouvelles ratifications (annoncées)</i></p>	<p><i>Le criticisme envers le Conseil de l'Europe dans certaines capitales</i></p> <p><i>Le système de supervision compliqué et trop prégnant (dans les capitales: time consuming)</i></p> <p><i>Peu d'intérêt politique à haut niveau (sauf si condamnation importante); «entre soi» de fonctionnaires nationaux et internationaux</i></p> <p><i>Faibles moyens de contrôle (nombre de ressources humaines au secrétariat ; manque de moyens pour la procédure de visites sur place pour les dispositions non acceptées et des actions de pédagogie ou d'assistance technique complémentaires)</i></p>

## Bibliographie

Barnard, C., «Are Social rights rights?», *European Labour Law Journal*, 2020, 4.

Bray, R., De Laat, M., Godinot, X., Urgate, A., Walker, R. (2019), *Les dimensions cachées de la pauvreté*, Montreuil, Editions Quart Monde  
[https://www.researchgate.net/publication/339843857\\_The\\_hidden\\_dimensions\\_of\\_poverty](https://www.researchgate.net/publication/339843857_The_hidden_dimensions_of_poverty)

Brillat, R., « La Charte sociale européenne révisée : sa contribution à la mise en œuvre effective de la Déclaration universelle des droits de l’homme », in Commission consultative nationale des droits de l’homme (2009), *La Déclaration universelle des droits de l’homme, 1948-2008, Réalité d’un idéal commun ? Les droits économiques, sociaux et culturels en question*, Paris, La Documentation française.

Broux (de), P.O., « L’internationalisation des droits sociaux fondamentaux. De la paix mondiale à la justice sociale: les origines de la Charte sociale européenne », in Van Drooghenbroeck, S. & Dorsemont, F. & Van Limberghen, G. (eds.), *Charte Sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Brugge, die Keure La Charte, 2016.

Clauwaert, S., “The Charter’s Supervisory Procedures”, in Bruun, N., Lörcher, K., Schömann, I. and Clauwaert, S., *The European Social Charter and the Employment Relation*, Etui/Hart Publishing, 2017

De Schutter, O. (Coord.) (2018), *La Charte sociale européenne, Une constitution sociale pour l’Europe*, Bruylant, Bruxelles.

De Schutter, O., “The European Social Charter as the Social Constitution of Europe”, in Bruun, N., Lörcher, K., Schömann, I. and Clauwaert, S. (Ed), *The European Social Charter and the Employment Relation*, 2017, ETUI and Hard Publishing, Oxford

Garben, S., “Balancing social and economic fundamental rights in the EU legal order”, *European Labour Law Journal*, 2020, 4, 364-390

Hachez I., «Le Comité européen des droits sociaux confronté à la crise financière grecque: des décisions osées mais inégalement motivées », *Revue de droit social*, 3/2014

Hachez, I., *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, Athènes, Sakkoulas, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2008.

Heyes, J., “The changing fortunes of labour administration”, in Heyes, J.& Rychly, L., *Labour Administration in Uncertain Times. Policy, Practice and Institutions*, Edward Elgar, International Labour Office, 2013.

Hyman, R., “The role of government in industrial relations”, in Heyes, J. & Rychly, L., *Labour Administration in Uncertain Times. Policy, Practice and Institutions*, Edward Elgar, International Labour Office, 2013,

Iliopoulos-Strangas, J. (2009), « La place des droits sociaux dans l'Union européenne et la dimension sociale de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, in Commission consultative nationale des droits de l'homme », *La Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948-2008, Réalité d'un idéal commun ?*, Paris, La Documentation française

Imbert, P-H., (1989), « Droits des pauvres, Pauvre(s) Droit(s) ? Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels », *Revue de Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger*, n°3, 1989, LGDJ, Paris

Moizard, N., « Le droit d'action collective en droit de l'Union après la décision LO et TCO c/ Suède du Comité européen des droits sociaux », *Revue trimestrielle des Droits de l'Homme*, Namesis Anthémis, n°103, 1er juillet 2015

Neven, J.-F., « Covid et droit social : nouveaux chantiers ouverts par une crise », *Journal des tribunaux du travail*, 2020, n°21

Papadopoulos, N.A., “Austerity Measures in Greece and Social Rights Protection under the European Social Charter: Comment on GSEE v. Greece case, Complaint N° 111/2014, European Committee of Social Rights, 5 July, 2017”, *European Labour Law Journal*, 2019, afl. 1.

Salcedo Beltrán, C., « El procedimiento de reclamaciones colectivas: paradigma del constitucionalismo y la justicia social (nullum ius sine actione) », *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2020, n° 57.

Salcedo Beltrán, C., “Crisis de las personas refugiadas y de la COVID-19: dos firmes respuestas del Comité Europeo de Derechos Sociales”, *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, 2020, n° 453.

Schlachter, M., “Can the European Social Charter Further Alternatives to Austerity”, *Labour Law and social Security Review*, 4/2015/XV

Schoukens, P., Becker (de), E. et Beke Smets, J., « Analyse juridique de la surveillance socio-économique de l'UE à l'aune du droit fondamental à la sécurité sociale (Charte sociale européenne) », *Revue belge de sécurité sociale*, 2/2014 <http://socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/btsz/2014/btsz-2-2014-schoukens-debecker-smets-fr.pdf>

Stangos P., « Les répercussions juridiques sur l'Union européenne des décisions du Comité européen des droits sociaux relatives aux mesures d'austérité de la Grèce », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°104, 1er octobre 2015.

Stangos, P., « Guerre des valeurs entre l'Union européenne et la Charte sociale européenne : la « pacification » tant attendue », in *Liber amicorum en hommage à Pierre Rodière, Droit social international et européen en mouvement*, 2020, Paris, LGDJ

Tulkens, F., Van Drooghenbroeck, S. (2009), « La place des droits sociaux dans la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme. La question de la pauvreté », in

*La Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948-2008, Réalité d'un idéal commun?* , Paris, La Documentation française.

Vandamme, F. & Brillat, R., «Quelques réflexions sur la contribution de la Charte sociale européenne à l'évolution de certaines controverses sur les droits sociaux » in Van Drooghenbroeck, S. & Dorssemont, F. & Van Limberghen, G. (eds.), *Charte Sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Brugge, die Keure La Chartre, 2016.

Vandamme, F. (2001), « Les droits protégés par la Charte sociale, contenu et portée », in Akandji-Kombé, J-F., Leclerc, S., *La Charte sociale européenne*, Bruylant, Bruxelles.

Vandamme, F. (2017), «L'emploi des jeunes : points d'appui et protection dans la Charte sociale européenne », in Stangos, P. & Deliyanni-Dimitrakou, C. (ed) (2017), *Parcours en Europe sociale, à bord du Comité européen des droits sociaux*, Sakkoulas Publications, Athens-Thessaloniki

Vandamme, F., « La révision de la Charte sociale européenne », *Revue internationale du travail*, 1994, vol. 133, n° 5-6. B.I.T. Genève (publié en français, anglais et espagnol)

VV.AA. (Dir. Supiot, A.), «Les Gardiens des droits sociaux en Europe (En Grèce, Allemagne, Portugal, Espagne, Italie). Les recours nationaux et internationaux en cas de remise en cause des droits sociaux par l'Union européenne ». Actes du séminaire du 6 février 2015. Sous la direction d'Alain Supiot », *Semaine sociale Lamy*, n°1746, Supplément, 28 novembre 2016, Wolters Kluwer (France).