

# Conseil économique, social et environnemental

**LA CHARTE SOCIALE DU CONSEIL DE L'EUROPE :  
50 ANS ET APRES**

**23 SEPTEMBRE 2011**

# Conseil économique, social et environnemental

## LA CHARTE SOCIALE DU CONSEIL DE L'EUROPE : 50 ANS ET APRES ?

LE 23 SEPTEMBRE 2011

Allocutions d'ouverture	3
<b>1. Pratiques au quotidien de la Charte sociale européenne</b>	<b>14</b>
<i>1.1 Témoignages d'utilisation de la Charte sociale européenne dans différents contextes nationaux et résultats obtenus par les partenaires sociaux, le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire</i>	<i>17</i>
Edouard de LAMAZE, cabinet CARBONNIER LAMAZE RASLE, Membre du comité économique et social européen	17
Eugen BRAND, Délégué général du Mouvement international ATD Quart Monde	19
Hervé GOSSELIN, Conseiller à la Chambre sociale de la Cour de Cassation	23
Yves VEYRIER, Président de la section des Affaires européennes et internationales du CESE de France	27
Discussion	3
<i>1.2 La Charte sociale européenne et la crise économique actuelle</i>	<i>35</i>
Philippe de BUCK, Directeur général de Business Europe	40
Henri LOURDELLE, Conseil de la Confédération européenne des syndicats (CES) et représentant de la CES au Comité gouvernemental	42
Jean-Dominique GIULIANI, Président de la Fondation Schuman	44
Kari TAPIOLA, Conseil spécial du Directeur général de l'OIT	46
<b>2. Les améliorations résultant de la Charte sociale. Comment faire mieux ?</b>	<b>48</b>
<i>2.1 Carina OHLSSON, Députée suédoise, membre de la Commission des questions sociales, de la santé et de la famille, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe</i>	<i>52</i>
<i>2.2 Antoine FREROT, Président de Veolia</i>	<i>54</i>
<i>2.3 Virág KAUFER, Députée, Assemblée nationale hongroise, Membre de la Commission des questions sociales, de la santé et de la famille, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe</i>	<i>56</i>
<i>2.4 Alexander POCHINOK, ancien Ministre du Travail et du développement social, Membre du Conseil de la fédération, Fédération de Russie</i>	<i>59</i>
<i>2.5 Discussion</i>	<i>61</i>
<b>3. Les chartes sociales du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne : vers une complémentarité d'actions pour une Europe plus sociale</b>	<b>64</b>
<i>3.1 Leila KURKI, Présidente de la section "Emploi, affaires sociales, citoyenneté" du Comité économique et social européen</i>	<i>65</i>
<i>3.2 Luca JAHIER, Président du Groupe III au Comité économique et social européen</i>	<i>70</i>
<i>3.3 Jean-Marc ROIRANT, Membre du Conseil économique, social et environnemental de France, Coprésident du Groupe de liaison avec les organisations et réseaux européens de la société civile</i>	<i>73</i>
<i>3.4 Professeur Manuel TEROL BECERRA, Professeur à l'Université de Séville, Membre du Réseau académique de la Charte sociale européenne, Directeur du Forum andalou pour les droits sociaux</i>	<i>76</i>
<i>3.5 Discussion</i>	<i>78</i>
<b>4. Conclusions</b>	<b>82</b>

***La conférence est ouverte à 9 h 10 sous la présidence de M. DELEVOYE.***

*Allocutions d'ouverture*

**M. DELEVOYE.**- Je suis très heureux de vous accueillir au sein de ce palais d'Iéna, siège du Conseil économique et social et environnemental français.

Je suis très heureux de saluer la présence d'un ami, le Commissaire européen, M. Michel Barnier, auquel je voue une profonde admiration et dont je tiens à souligner l'importance de l'action, notamment dans les axes qu'il souhaite évoquer.

Au moment où le monde s'interroge sur son devenir, il est peut-être important pour l'Europe qu'elle saisisse l'opportunité, que la crise paradoxalement lui offre, d'offrir aux populations européennes et du monde une espérance européenne que nous avons connue, qui avait créé ces souffles démocratiques après-guerre alors qu'aujourd'hui, les interrogations européennes sont extrêmement importantes.

Je suis heureux aussi de saluer Staffan Nilsson, mon ami, le Président du Conseil économique social européen avec lequel nous avons noué des contacts extrêmement étroits et avec lequel nous souhaitons mettre en place des collaborations très fructueuses.

Monsieur le représentant du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, je vous souhaite la bienvenue. Je sais que, tout à l'heure, nous aurons une vidéo de votre Secrétaire Général.

Je salue, d'un petit clin d'œil, M. Yves Veyrier, le Président de la section européenne au sein du Conseil économique, social et environnemental en charge des affaires européennes.

Je profite de cette manifestation où nous mesurons les interrogations sur le fait que nous avons des chartes écrites qui ne sont pas toujours respectées, qui ne sont pas toujours appliquées ; quelquefois même, ces textes peuvent être un peu concurrents avec des complexités supplémentaires ou des superpositions. L'essentiel réside cependant dans le fait qu'aujourd'hui la crise économique que nous vivons est en train de faire voler en éclats toutes nos certitudes sur la solidité des banques et des Etats, sur la pérennité de ces derniers à être capables de surmonter les dettes, sur le fait que le progrès est synonyme de bonheur. Nous voyons des spasmes démocratiques créer des phénomènes de résistance.

La difficulté la plus grande dans laquelle nous sommes est peut-être dans nos cultures et nos têtes. Je suis de ceux qui pensent que l'on pilote les sociétés d'aujourd'hui avec les outils d'hier et qu'il nous faut revisiter nos équations et savoir nous remettre en cause.

C'est d'autant plus urgent et important que l'épiderme de notre société est devenu beaucoup plus sensible, rendant ainsi les populations plus irritables aux problèmes économiques et sociaux qu'elles rencontrent. La tentation du repli identitaire et nationaliste est forte, et, si nous n'y prenons pas garde, pourrait s'opérer plus rapidement que l'on ne l'imagine. Ces expressions démocratiques suicidaires, pourraient, si rien n'est envisagé pour les contrer, l'emporter sur la mobilisation et l'adhésion collective autour d'un projet européen.

De plus, on a pu le mesurer à Johannesburg, le développement économique a des limites résultant des limites environnementales. Aujourd'hui, la crise financière économique montre les limites du système économique sur les détresses humaines. On ne peut pas bâtir un système économique solide sur des désespérances individuelles et des dégradations humaines. On ne peut pas piétiner le respect de la dignité des droits de l'Homme ! Tout système qui prend une autre voie sera balayé.

Croire en l'équation qui consiste à associer développement et réduction des droits sociaux ou non-protection des droits environnementaux est une hérésie. Peut-être que l'Europe, qui est apparue à certains

égards ultralibérale et ringarde, est aujourd'hui plus moderne qu'on ne l'imagine et peut-être plus en avance par rapport aux réponses que l'on peut apporter. On s'est rendu compte par la crise que nous vivons que, dans le système ultra libéral, tout n'est pas permis, de même que dans le système collectiviste tout n'était pas interdit.

L'Europe a une puissance qu'elle ne met peut-être pas suffisamment en avant. Elle a peut-être surtout un modèle dans lequel mérite aujourd'hui d'être mis en œuvre cet équilibre nécessaire entre puissance économique, droits sociaux et respect de l'environnement. La société de consommation, le chacun pour soi, l'individualisme, ont atteint leurs limites. Nous allons surtout entrer dans une société du partage et du respect. Respect du capital pour celui qui le détient, respect du travail pour celui qui le fournit et respect de l'environnement pour celui qui y vit.

C'est peut-être là une philosophie d'action correspondant à la pensée, à l'aspiration et aux espérances européennes.

J'insiste sur ce mot "d'espérance", et ce sera l'une de mes conclusions, car si vous partagez avec moi l'idée selon laquelle les peuples sont nourris par trois sentiments -les peurs, les humiliations et les espérances- nous sommes à un moment particulier de l'histoire où il n'y a plus d'espérance collective, plus d'espérance collectiviste, plus d'espérance libérale et où la politique a du mal à ré-enchanter le lendemain.

Si nous n'offrons pas à nos populations des chemins d'espérance, nous laisserons la porte ouverte à celles qui exploiteront nos peurs et nos humiliations et ce sera l'accès au populisme et à l'extrémisme. Nous ne sommes pas suffisamment attentifs aux forces sourdes qui sont en train de bouillonner dans notre société. Apaiser les marchés, c'est bien, apaiser la jeunesse, c'est mieux !

Nous devons être attentifs à cette ardente obligation qu'afficher des droits, si cela peut soulager nos consciences, est insuffisant. Il faut les faire appliquer, les faire respecter, les faire connaître et avoir un système qui peut éventuellement sanctionner quand ils ne sont pas appliqués. Il importe de remettre en équation du développement économique que le progrès doit être facteur d'un épanouissement individuel et collectif, que la gestion de l'immatériel dans les entreprises et dans les populations est peut-être l'un des éléments de la modernité économique.

Je suis ravi de vous souhaiter un bon colloque, une bonne réflexion.

Sans plus tarder, je donne la parole à M. le représentant du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, puis ensuite au Commissaire européen, et enfin à M. Nilsson.

**M. GIAKOUMOPOULOS.**- Monsieur le Président du Conseil économique social et environnemental, Monsieur le Commissaire, Monsieur le Président du Comité économique et social européen, je voudrais d'abord remercier vos institutions de s'être associées au Conseil de l'Europe pour organiser cette conférence sur la Charte sociale européenne ; une conférence coïncidant avec la célébration du cinquantième anniversaire de la Charte sociale européenne mais aussi avec un climat d'inquiétude et de défis importants pour les droits de l'Homme et les projets européens se fondant sur la protection des droits de l'Homme.

Le Conseil de l'Europe se réjouit de cette coopération prometteuse. Malheureusement, le Secrétaire général, Thorbjorn Jagland, a été retenu à New York à l'occasion de la réunion de l'Assemblée générale des Nations Unies plus longtemps que prévu. Il ne pourra donc pas être physiquement avec nous. Il a cependant souhaité partager quelques réflexions avec nous par le biais d'un message que l'on pourrait peut-être voir tout de suite. Merci.

*(Projection d'une vidéo)*

## **M. JAGLAND**

Mesdames et Messieurs,

C'est pour moi un grand plaisir de m'adresser à vous aujourd'hui pour évoquer l'un des défis majeurs de notre temps : la réalisation des droits sociaux fondamentaux.

Depuis 1949, le Conseil de l'Europe œuvre en faveur d'une Europe fondée sur la démocratie, les droits de l'homme et la primauté du droit. La Charte sociale européenne, qui célèbre le mois prochain son 50ème anniversaire, et la Convention européenne des droits de l'homme comptent parmi nos plus grandes réussites et forment les piliers d'un espace juridique commun à toute l'Europe.

Le Conseil de l'Europe avait envisagé, comme chacun sait, de rassembler dans un seul et même traité les droits civils et politiques et les droits économiques et sociaux.

Cela ne s'est pas fait. La Convention des droits de l'homme a été adoptée en 1950, mais il a fallu attendre 1961 pour que les âpres négociations concernant un traité distinct relatif aux droits sociaux aboutissent à l'adoption de la Charte sociale européenne. Ce compromis a été amélioré dans les années 90 avec la Charte sociale révisée et le mécanisme de réclamations collectives; pour autant, les droits sociaux ne jouissent toujours pas de la reconnaissance qu'ont gagnée les droits civils et politiques.

L'un des objectifs de cette conférence sera donc de voir comment faire avancer les droits sociaux. Cela suppose d'abord, me semble-t-il, que les Etats membres accordent à la Charte, lorsqu'ils légifèrent, tout le sérieux qu'elle mérite. Pour peu qu'un plus grand nombre d'Etats accepte la procédure de réclamations collectives et que les partenaires sociaux et les ONG montrent plus d'empressement à l'utiliser, nous aurons accompli un grand pas en avant.

L'une de mes priorités est d'obtenir l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Lorsque ce sera chose faite, nous devrions envisager d'amener l'Union européenne à adhérer à la Charte sociale européenne afin de renforcer la cohérence et la complémentarité de tous les droits de l'homme en Europe.

Il est un autre sujet à l'ordre du jour de vos travaux, à savoir la crise économique que traverse actuellement l'Europe. L'occasion vous est ainsi donnée de voir en quoi nous pourrions mieux faire. Sacrifier les droits sociaux sur l'autel de l'austérité constituerait un recul inacceptable pour nos démocraties. La crise a déjà entraîné plus de pauvreté, plus de discrimination, plus de xénophobie. Il nous faut aussi agir plus – et non moins.

Souvenons-nous toujours que la justice sociale et le fait de vivre à l'abri du besoin sont des conditions préalables essentielles à la cohésion sociale et à l'équilibre économique de nos sociétés, eux-mêmes gages de paix et de stabilité.

Je vous souhaite bonne chance et espère que vos échanges seront fructueux.

*(Applaudissements)*

**M. DELEVOYE.**- Je suis très heureux de donner la parole est à Staffan Nilsson, le Président du Conseil économique social et européen. C'est un ami, quelqu'un avec qui nous avons une grande envie de travailler.

**M. NILSSON** (*interprétation*).- Monsieur le Président, cher Jean-Paul, Monsieur le Commissaire, Monsieur Barnier, Mesdames et Messieurs, Chers amis,

C'est pour moi un grand honneur de pouvoir ouvrir, au nom du Comité économique et social européen, cette conférence conjointe sur la *Charte sociale européenne* du conseil de l'Europe. Il y a aussi des délégations des conseils économiques et sociaux et j'ai le plaisir de présenter le Président du groupe, Henri Malosse, Luca Jahier et Georges Dassis qui vont passer cette journée avec nous.

Il existe des liens évidents entre les droits de l'Homme et les droits sociaux fondamentaux. Ces droits sont consubstantiels tant à la République française qu'à l'idée européenne. Il est donc tout à fait logique que ce soit ici, au Conseil économique, social et environnemental de France, et avec le Conseil de l'Europe, que nous célébrions la Charte sociale européenne, qui sera également l'objet de nos réflexions.

Ces 50 dernières années, la *Charte sociale européenne* n'a cessé d'inspirer les progrès des droits sociaux fondamentaux dans toute l'Europe. Cette *Charte* est sans conteste le pendant de la très célèbre Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. A de nombreux égards, toutes deux manifestent la quintessence du modèle démocratique et social européen.

Au moment où les conséquences de la crise financière provoquent de profondes inquiétudes et incertitudes sociales, il est primordial que la dimension sociale de l'Europe continue à garantir et à stabiliser la démocratie sociale de manière visible et crédible. En effet, si les droits sociaux fondamentaux n'existent que sur le papier et non dans les faits, alors c'est à juste titre qu'il y aura lieu de s'interroger sur notre modèle démocratique. C'est pourquoi il importe non seulement de prendre acte des succès et des progrès incontestables qu'a permis la *Charte sociale européenne* au cours de ces 50 dernières années, mais également - et notamment à l'heure actuelle - d'examiner, de garantir et, de fait, d'améliorer sa mise en œuvre.

En premier lieu, il importe de mieux la faire connaître. D'un point de vue historique, la *Charte sociale européenne* a manifestement constitué un point de ralliement et une incitation à promouvoir les droits sociaux fondamentaux, non seulement dans les pays qui ont été les premiers à la ratifier, mais également pour les peuples d'Europe qui ont aspiré à l'idée démocratique pendant la *guerre froide* et pour ceux qui continuent de le faire depuis. Dans ce contexte, l'œuvre pionnière du Conseil de l'Europe est reconnue à sa juste valeur. La ratification de la *Charte* révisée se poursuit et le champ d'action collective des partenaires sociaux et de la société civile s'élargit d'autant. Les travaux et l'action de la société civile organisée en Europe participent de notre volonté de soutenir la démocratie participative et il s'agit là clairement d'un intérêt primordial pour le Conseil économique et social européen. La crise financière actuelle et la dépression sociale qu'elle provoque en Europe, l'*euroscpticisme* croissant et la crainte de l'avenir doivent nous inciter à redoubler d'efforts sur tous les plans. A cet égard, la société civile se doit de jouer le rôle qui lui incombe. Plus que jamais, la *Charte sociale européenne* est l'aune, le mètre-étalon de notre attachement aux droits sociaux. Ensemble, nous devons faire en sorte qu'elle compte aujourd'hui dans la vie et les aspirations des citoyens. Ensemble, nous pouvons chercher de nouvelles manières de mieux la faire connaître et de réclamer collectivement, par exemple grâce aux procédures collectives pour les organisations de la société civile que prévoit le protocole à la *Charte sociale* du Conseil de l'Europe, ou grâce à la possibilité qu'offre maintenant le nouveau traité de l'UE d'une *initiative citoyenne* ;

Dans le même temps, la conférence d'aujourd'hui et nos réflexions se centreront inévitablement sur le mécanisme de mise en œuvre de la *Charte sociale* du Conseil de l'Europe, qui, à la différence de la Convention européenne des droits de l'homme, ne prévoit pas d'instance juridictionnelle européenne ni de procédures d'application juridiquement contraignantes, mais s'appuie sur le contrôle, les rapports et d'éventuelles recommandations aux Etats membres.

Il ne me revient pas de formuler des observations sur l'efficacité de ce mécanisme qui ressortit de la responsabilité du Conseil de l'Europe. Cependant, je tiens à établir le lien avec le rôle que l'Union européenne peut jouer afin de promouvoir et de garantir les droits sociaux fondamentaux et où l'apport

participatif du Comité économique et social européen a toute sa place. C'est pourquoi je me réjouis des discussions plus approfondies qui se tiendront cet après-midi précisément sur la complémentarité des actions que peuvent entreprendre l'UE et le Conseil de l'Europe pour appliquer leurs *Chartes sociales* respectives.

Pour l'instant, je me contenterai d'attirer votre attention sur quelques dates et événements marquants du développement des droits sociaux fondamentaux dans toute l'UE et sur le rôle du Comité économique et social européen.

Le traité de Lisbonne, tant dans son préambule que dans son article 151, désigne explicitement la *Charte sociale européenne* et la *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs* comme les sources de « l'attachement » de l'Union « aux droits sociaux fondamentaux » et de son engagement pour la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate, le dialogue social et la lutte contre l'exclusion sociale. L'article 153 du traité de l'UE établit, quant à lui, le cadre juridique de possibles mesures législatives de l'UE en matière de droits sociaux fondamentaux notamment en ce qui concerne la santé et la sécurité, les conditions de travail, la protection sociale et contractuelle des travailleurs, l'information, la consultation et la participation des travailleurs, les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers, l'intégration sur le marché du travail et l'égalité entre hommes et femmes. Dans la plupart des cas, mais pas tous, l'UE peut adopter ces éventuelles directives par un vote à la majorité qualifiée. Le Conseil économique et social européen doit être consulté sur l'ensemble des projets de propositions qui relèvent de la procédure législative ordinaire. En d'autres termes, exécutoire au moyen des arrêts de la Cour de justice de l'UE, pour promouvoir les droits sociaux fondamentaux dans toute l'Union.

Il va de soi que l'Union européenne ne légifère pas avec la même intensité dans chacun des domaines visés. De plus en plus, en Europe, le dialogue social, le dialogue civil, combinés à l'analyse comparative au niveau intergouvernemental et à la méthode de « coordination ouverte », sont sources d'améliorations sociales, de bonnes pratiques et de convergence. Néanmoins, il existe un éventail complet de la législation européenne en matière de droits sociaux fondamentaux et il est exécutoire de plein droit.

L'*acquis* social de l'UE, qui s'enracine dans le traité et les deux *Chartes sociales*, celles de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, n'est pas le fruit du hasard. Il résulte de la volonté et de l'impulsion politiques notamment de la part de Jacques Delors (qui malheureusement ne peut être des nôtres aujourd'hui), et, je le dis avec fierté, avec la contribution notoire du Comité économique et social européen.

En effet, c'est vers le Comité que s'est tourné Jacques Delors, en tant que président de la Commission européenne, pour lui demander une contribution spéciale sur les éléments clés d'une « *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux* ». C'était le 24 novembre 1988, à une époque où la « dimension sociale » de la Communauté européenne était prisonnière d'une impasse politique. Le Comité a promptement élaboré son premier avis « exploratoire ». Son rapporteur était François Staedelin, dont sans aucun doute nombre d'entre nous se souviennent. Son avis présentait un projet exhaustif en matière de droits sociaux essentiels dans toute la Communauté européenne et il se référait dans une large mesure aux dispositions pionnières de la *Charte sociale européenne* du Conseil de l'Europe et il plaidait notamment en faveur d'un ancrage de ces droits dans les traités et de procédures en vue « d'assurer » leur application en droit dans les Etats membres. Le 22 février 1989, l'avis « Staedelin » est adopté à une majorité écrasante, non seulement au sein de l'assemblée plénière du Comité économique et social européen, mais aussi - et c'est là le plus important - au sein de chacun des trois groupes qui le composent. Ce soutien massif s'est avéré crucial, car il a permis au Président Delors de porter sur la scène politique ce projet accompagné d'une série de propositions d'instruments juridiques.

Le 9 décembre 1989, la *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs* est adoptée par tous les chefs d'Etat et de gouvernement, à l'exception, jusqu'en 1997, du Royaume-Uni. A

la demande du Comité, et c'est là un aspect essentiel, cette Charte s'accompagnait d'un *Programme européen d'action sociale* sous forme de mesures législatives et d'application.

L'une après l'autre, les propositions de ce *Programme européen d'action sociale* ont été adoptées et appliquées en droit. *La Charte sociale* de la Communauté ne manquait pas de mordant.

La décennie qui s'ensuit voit la politique sociale européenne s'affirmer avec force grâce à l'adoption de directives qui établissent les droits des travailleurs dans toute l'Union, qu'il s'agisse par exemple d'emploi à durée déterminée ou temporaire, de travail intérimaire, de temps de travail, de protection des femmes enceintes sur le lieu de travail, de congé parental, de protection des enfants et de celle des jeunes au travail, des dispositions des contrats de travail, des travailleurs détachés, de l'information et de la consultation des travailleurs, de comités d'entreprise européens, de la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe, de santé et de sécurité sur le lieu de travail, de droits à pension transférables etc. [En temps voulu, le Royaume-Uni et les nouveaux Etats membres ont adopté la « Charte sociale » et les droits qui en découlent. Cette « Charte » est devenue partie intégrante du traité et le « chapitre social » a été constamment renforcé par les traités de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne. Le « modèle social européen » est né.

Au cours de la décennie qui vient de s'écouler, en dépit de certains progrès notables en matière de lutte contre les discriminations au travail et l'adoption en 2000 de la *Charte des droits fondamentaux de l'UE* (dont je sais qu'elle fera l'objet de vos débats de cet après-midi), les droits sociaux essentiels pour toute l'Union ont été relégués au second plan des décisions politiques. En effet, de l'avis du CESE, « *L'acquis social européen atteint suite à l'application du programme d'action sociale de 1989 n'a pas accompagné les défis économiques et sociaux issus de la mondialisation, du changement climatique et de l'évolution démographique. Ces défis sont aggravés par le ralentissement de la croissance économique, l'instabilité financière (...). Certains groupes et citoyens parlent même d'une impasse de la politique sociale européenne par rapport au progrès des politiques liées au marché intérieur.* »]<sup>1</sup>

Différentes consultations du CESE « sur le terrain » auprès des acteurs de la société civile dans les Etats membres de l'UE ont confirmé ce point de vue. En réponse à une demande de la présidence française de l'UE, le CESE a transmis directement le message suivant aux ministres de l'emploi et des affaires sociales de l'UE, lors de leur réunion informelle à Chantilly les 10 et 11 juillet 2008 : « Contrairement aux demandes émanant des eurosceptiques pour « moins d'Europe », dans le cadre de nos consultations du CESE et de nos forums des citoyens organisés au cours de cette année, nous avons été les témoins à plusieurs reprises d'appels marqués pour « plus d'Europe sociale ». [De Stockholm à Edimbourg, de Dublin à Wrocław, nous avons à chaque fois entendu les citoyens défendre une Europe des solidarités, des valeurs, qui intègre la mondialisation mais sans conduire à un nivellement par le bas et sans placer le profit avant les citoyens ; une Europe, enfin, de l'insertion et des opportunités, de l'innovation et de l'esprit d'entreprise, où les conditions de travail sont décentes et qui assure un niveau de vie approprié.]<sup>1</sup> Il y a une demande constante et vigoureuse pour un nouveau consensus social de progrès. Il y a lieu que l'Europe écoute et agisse.

[Pour sa part, le CESE a agi en plaidant en faveur d'une application renouvelée de la *Charte sociale* de l'UE et de la nécessité d'un *nouveau programme européen d'action sociale*. Dans notre « *Programme pour l'Europe* », nous avons déclaré sans ambiguïté que « *La crise économique n'aurait pas dû devenir une crise sociale (...). La situation critique de l'économie mondiale doit être l'occasion pour l'Union européenne de réaffirmer ses objectifs et ambitions de politique sociale. Pour redonner aux citoyens la confiance dans une Europe unie et solidaire, les institutions européennes doivent engager un nouveau programme d'action sociale réceptif à leurs besoins face aux défis de la mondialisation, et fondé sur le renforcement mutuel de la solidarité, du respect des travailleurs, des normes sociales fondamentales et de la compétitivité économique. Tous les instruments et outils prévus par les traités doivent être conjugués*

---

<sup>1</sup> Passages du texte transmis par M. Nilson mais ne figurant pas dans le texte sténotypé.

*efficacement pour bâtir un programme bien au-delà de 2010 : action législative, méthode ouverte de coordination, dialogue social et dialogue civil intégrant les initiatives citoyennes. »<sup>1</sup>*

Chers Collègues, la crise actuelle en Europe appelle des mesures audacieuses, de l'ordre non seulement de la gouvernance économique européenne, mais d'un surcroît de solidarité sociale européenne. En la matière, chacun d'entre nous, participons à la conférence de ce jour, peut agir. En effet, les *Chartes sociales* de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe sont des sources de normes complémentaires et des instruments qui se renforcent mutuellement en faveur d'une Europe plus sociale. Je suis convaincu que dans ce contexte, le resserrement de notre collaboration nous permettra d'affirmer davantage nos rôles respectifs. De fait, j'espère que la conférence d'aujourd'hui permettra de relancer, de renouveler et d'affirmer l'engagement des '*deux Europes* », du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, à travailler comme une seule Europe afin de réaliser les droits fondamentaux et d'accomplir les idéaux ancrés dans la *Charte sociale européenne*.

Merci beaucoup de me permettre de participer à cette réunion. Ce sera un plaisir pour moi d'écouter les différentes séances de cet après-midi. Merci de votre attention.

*(Applaudissements)*

**M. DELEVOYE.**- La parole est au Commissaire européen, Monsieur Michel Barnier.

**M. BARNIER.**- Merci, Monsieur le Président, cher Jean-Paul, bonjour à chacune et chacun d'entre vous, dans la diversité de vos responsabilités syndicales, associatives, professionnelles, politiques ou administratives.

Je suis très touché et très heureux de me retrouver ici, au Conseil économique, social et environnemental de la France, dont je reste passionnément citoyen aux côtés de Jean-Paul Delevoye. Nous avons depuis très longtemps une amitié et une complicité intellectuelle. Nous partageons, c'est peu de le dire, depuis longtemps la même philosophie de l'action humaniste.

Je suis très heureux, Monsieur le représentant du Secrétaire Général, d'avoir entendu le message du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et de me retrouver aux côtés du Président Nilsson. Nous avons aussi une coopération et un dialogue de qualité. Il sait l'attention et l'intérêt que je porte au débat du Comité économique et social européen, dont je salue beaucoup de monde, ici, à Paris, aujourd'hui.

Cinquante ans, c'est naturellement l'occasion de marquer un anniversaire, de rappeler le chemin parcouru, de saluer le courage ou l'audace d'un certain nombre de fondateurs de cette Charte européenne des droits sociaux, et comme vous l'avez fait, Monsieur le Président Nilsson, rappeler comment, année après année, cette Charte s'est trouvée, notamment sous l'impulsion du Président Jacques Delors, inscrite dans l'action législative régulière de l'Union européenne, à l'intérieur de l'espace du Conseil de l'Europe.

Je ne crois pas qu'un anniversaire doive être un moment de nostalgie ou de mélancolie, surtout pas en ce moment !

C'est l'occasion d'évaluer, de se souvenir, mais aussi d'interpeller et d'agir dans un moment, et je le dis spontanément comme je le crois, où la situation est extrêmement grave et sérieuse en raison de ces crises qui, depuis trois ou quatre ans, s'enchaînent et s'amplifient, depuis la crise financière venue des Etats-Unis avec les subprimes, la crise bancaire née de la faillite de Lehman Brothers, et aujourd'hui la crise de la dette souveraine.

Derrière ces crises financières, il y a d'abord des hommes et des femmes qui souffrent, les plus faibles plus que les autres, des économies déstabilisées et des emplois détruits.

Voilà pourquoi je pense que nous n'avons pas le droit ni le temps de la nostalgie ou de la mélancolie, mais davantage celui de l'interpellation, comme vient de le faire le Président Nilsson, et de l'action.

Je suis revenu il y a moins de deux ans, avec la confiance du Président de la République française et celle du Président Barroso, à la Commission européenne. Cela a été un choix de quitter, sans l'abandonner, la politique nationale, pour m'engager pour le projet européen.

Je suis revenu avec quelques convictions :

- En tant que citoyen français - je pense que cela peut être le cas de tous les citoyens européens -, la conviction que l'avenir de mon pays doit être européen, que le projet politique de la France doit être européen ;

- La conviction également que, dans le monde d'aujourd'hui, qui n'est évidemment pas celui d'il y a cinquante ans ou même d'une vingtaine d'années, en même temps que Jacques Delors lançait l'acte unique - ne l'oublions jamais -, il initiait des politiques de cohésion que j'ai eu l'honneur de gérer pendant cinq ans lors de mon premier mandat de Commissaire. Je sais à quel point cette politique de cohésion avec le Fonds social européen, le Fonds structurel, a permis de rapprocher l'Europe des gens sur le terrain. Ce monde-là a beaucoup changé.

- La conviction aussi que le projet politique européen doit être un projet d'une puissance capable non pas d'imposer son point de vue, mais de participer à un nouvel ordre mondial ; l'Europe doit être politique et doit rester humaniste.

Telles sont les convictions avec lesquelles je suis revenu à la Commission européenne.

Mesdames, Messieurs, le moment est grave car, dans toutes ces crises qui ont tant de conséquences humaines et économiques, l'on voit dans le paysage politique européen quelque chose d'assez général et d'assez nouveau.

A aucun moment de l'histoire des cinquante ans passés, on a vu dans autant de pays européens à la fois, de telles montées populistes. Il faut bien observer et tenter de comprendre ces mouvements populistes ; pourquoi les gens sont-ils tentés par ce vote d'extrême, droite ou gauche, quelquefois ? C'est un vote parti de mouvements antieuropéens dont l'objectif clairement affiché est celui du repli national, identitaire et, comme le disait le Président Delevoye, parfois même un repli nationaliste qui porte en lui, au mieux, l'arrêt, ou le "détricotage" au pire de la construction européenne.

Ma conviction, c'est que s'il gagnait, s'il parvenait à bloquer le jeu, à provoquer un retour en arrière en s'appuyant sur des replis nationaux ou nationalistes, dans un certain nombre de pays européens, ce courant populiste provoquerait, à coup sûr, de grands dégâts pour le projet européen. Dans une telle situation, comme toujours, les plus faibles souffriront le plus.

Qu'avons-nous fait depuis soixante ans qui rende le projet européen le plus beau projet politique à l'échelle d'un continent, si la politique signifie bien qu'au lieu de maintenir des conflits ou des égoïsmes, on construit du progrès et de la paix ?

C'est ça la construction européenne. Détruire ce projet ou le fragiliser, c'est clairement le retour, que souhaitent certains, bien sûr, à la souveraineté strictement nationale et, quelque part aussi, au laisser-aller ou au laisser-faire.

Un anniversaire, Mesdames et Messieurs, c'est à coup sûr l'occasion de faire un bilan et d'évaluer. Si l'on regarde les choses très objectivement et très franchement, il y a cinquante ans, nous étions en pleine période de glaciation bipolaire entre l'Union soviétique et les Etats-Unis. Cette période est terminée. Depuis les années 1990, ce monde s'est ouvert avec de vrais progrès pour la démocratie en Europe, en Amérique latine, progressivement en Afrique, et aujourd'hui heureusement en Afrique du nord, au Proche-Orient, et ce mouvement n'est pas fini.

Des centaines de millions d'hommes et de femmes sont sortis de l'état d'extrême pauvreté, il y a eu des progrès dans les communications mais, en même temps, dans ce grand mouvement de mondialisation, d'ouverture, d'échanges, l'on est allé trop vite. L'on a trop dérégulé. L'on a laissé se développer ce que je

crois être une caricature du libéralisme et du capitalisme. L'on a supprimé les outils de gouvernance, quand ils existaient. L'on a cru que le marché pouvait s'autoréguler. Je ne crois pas à tout cela tout en étant libéral. Nous le payons aujourd'hui.

Les chefs d'Etats et de gouvernements du G20 ont mesuré les conséquences de tout cela, il y a trois ans, dans les différentes réunions provoquées sous l'impulsion européenne d'ailleurs, au tout début de la crise financière.

Dans nos différentes responsabilités, dont la mienne, il faut maintenant tirer ces leçons et faire ce qui a été décidé pour redresser ou réparer.

Je vous ai dit les convictions qui sont les miennes, l'ambition qui reste la mienne. Le moment où nous sommes n'est pas un moment de catastrophisme ni de fatalité. D'ailleurs, il n'y a pas de fatalité quand il n'y a pas de fatalisme. C'est un moment de détermination, pour reprendre un mot de Jean Monnet.

Le moment où nous sommes est celui, si les chefs d'Etats et de gouvernements de l'Europe, les acteurs que nous sommes le veulent bien, d'une nouvelle détermination européenne.

Je suis dans cet état d'esprit-là à la Commission européenne avec l'idée - et je vais en venir à des choses télégraphiquement plus concrètes - que, par rapport aux grands discours sur la compétitivité (la croissance a été le seul discours porté, trop souvent exclusivement, depuis une quinzaine d'années, y compris d'ailleurs à Bruxelles... Souvenez-vous de l'agenda de Lisbonne), l'on a du mal à y trouver les mots "cohésion" et "social".

Cette volonté que l'Europe soit compétitive se justifie aussi dans le monde où nous sommes car les autres ne nous attendent pas, ni les Chinois, ni les Brésiliens, ni les Indiens, ni les Américains, et personne d'entre eux ne nous demande la permission de se développer, d'agir et de gagner des parts de marché. Nous devons donc être compétitifs.

Pour gagner cette bataille de la compétitivité, qui reste la grande bataille de la croissance, il y a quelques conditions dont la première est celle de la cohésion sociale. On ne gagnera pas cette bataille de la compétitivité et de la croissance, il n'y a pas de performance économique durable sans cohésion sociale.

Il n'y a pas non plus de performance économique durable sans innovation, sans investissement dans la recherche.

Il n'y a pas, enfin, de performance économique durable si nous ne sommes pas unis au niveau de l'Europe. C'est notre seule manière de compter et d'être respectés.

Je passe beaucoup de temps, Mesdames et Messieurs, dans les rencontres avec les dirigeants d'autres régions du monde, notamment pour tout ce qui touche à la régulation financière, avec les Chinois ou les Américains.

Pourquoi sommes-nous encore respectés ?

Ce n'est pas notre politique étrangère européenne qui est en construction. Ce n'est pas notre défense européenne qui reste une espérance. C'est le marché ! C'est le fait d'être 500 millions de citoyens consommateurs, 22 millions d'entreprises dans un marché cohérent, comme l'avait voulu Jacques Delors, avec des règles et des normes qui s'harmonisent, y compris sur le plan des droits des citoyens et des salariés.

C'est pourquoi nous sommes respectés par les grandes puissances d'aujourd'hui qui sont des "Etats continents" comme la Chine, l'Inde, les Etats-Unis ou le Brésil.

Le moment est, à coup sûr, venu de relancer ce marché en s'appuyant sur ces trois conditions que je viens d'évoquer : la cohésion sociale, l'investissement dans la recherche et l'unité des Européens.

Maintenant, quand on a des convictions, et je viens de vous les dire très franchement, il faut les mettre en œuvre concrètement dans l'action qui vous est donnée.

Le Commissaire européen n'est pas un super technocrate bruxellois. Ce n'est pas un haut fonctionnaire apatride. C'est un homme ou une femme politique. Je vous parle comme un homme politique, passionnément patriote et définitivement européen. Je vous dis ce que je suis en train de faire sous l'autorité du Président de la Commission, M. Barroso, avec mes collègues, dans deux domaines, pour montrer comment nous essayons de mettre en ligne les convictions que je viens d'exprimer et que je défends pied à pied, quotidiennement, parce que c'est difficile, au sein de l'administration et du collège à Bruxelles.

Remettre les marchés financiers au service de l'économie réelle, remettre de l'ordre, des règles, de la transparence, et pour tout dire, de la morale, là où ils avaient disparu depuis quinze ou vingt ans. Remettre du long terme là où seul comptait, et compte encore, le profit le plus large dans le minimum de temps. C'est l'agenda du G20. C'est ma feuille de route.

Il faut bien regarder, Mesdames et Messieurs, ce que nous faisons, qui prend du temps, car le temps de la démocratie est évidemment beaucoup plus long que celui des marchés. J'ai présenté, il y a un an, le 15 septembre 2010, deux textes de loi européenne sur la régulation des ventes à découvert et sur la régulation des produits financiers dérivés en Europe. Quand on regarde les échanges sur ces produits, très sophistiqués, parfois toxiques, ce sont 600 000 milliards de dollars d'échanges, dans la plus grande opacité, sans aucune responsabilité. On ne sait pas qui fait quoi. Nous allons mettre de la lumière sur tous ces gens qui n'aiment pas beaucoup la lumière. Cela prend du temps. Nous sommes à la fin du mois de septembre 2011. Peut-être que, dans quelques semaines, nous obtiendrons enfin le vote du Parlement européen et du Conseil des ministres. Un an après !

Nous avons mis en place des autorités de supervision européenne. Elles travaillent. Nous avons fait une première régulation des bonus, et je vais aller plus loin pour encadrer certaines rémunérations injustifiables et inqualifiables.

Nous allons faire une proposition sur la taxation des transactions financières dans quelques jours.

Nous allons encadrer le travail des agences de notation. Ce n'est pas le thermomètre qui provoque la fièvre, il faut encore que le thermomètre fonctionne correctement et n'accentue pas la fièvre.

Mesdames et Messieurs, ma feuille de route est claire : pas un marché financier, pas un acteur financier, pas un produit financier, n'échappera au bout de cette route (j'espère dans deux ou trois ans) à une régulation efficace et une supervision intelligente. Pas un !

Telle est ma feuille de route. Il ne s'agit pas d'empêcher les marchés de fonctionner, mais de savoir qui fait quoi, et que ces marchés travaillent pour l'économie réelle plutôt que le contraire, comme on le voit depuis quinze ans. C'est très difficile. Ce sont des textes très compliqués. C'est néanmoins ma priorité dans ce domaine-là.

Une fois que l'on met progressivement les marchés au service de l'économie réelle, c'est-à-dire au service du progrès humain et de la croissance, mon objectif est de passer très vite, et j'y suis, à une régulation qui soit facilitatrice, pro active, pour le progrès et pour la croissance ; pour le progrès des citoyens, des consommateurs et des entreprises, et singulièrement des petites et moyennes entreprises qui, Monsieur le Président, donnent trop le sentiment, depuis vingt ans, (vingt ans après l'acte unique) que le grand marché n'était pas fait pour eux, qu'il était fait pour les grands, pour les gros, pas pour les petites entreprises, pas pour les consommateurs, pas pour les citoyens.

Je me suis fixé comme objectif, mais il faudra plus de temps sans doute, de réconcilier ce grand marché européen, qui est notre force, avec les citoyens consommateurs. Quand un citoyen utilise des services publics, qu'il faut préserver, quand il consomme, il doit savoir ce qu'il achète, être protégé, être informé de la qualité de ce qu'il consomme et des prix. Il y a du travail à faire !

Je suis en train de mener une action forte avec les banques françaises et les banques européennes pour savoir à quoi correspondent toutes ces contributions, tous ces prélèvements sur les comptes bancaires individuels, les euros, les dizaines d'euros.

Voilà ce que j'appelle la protection des consommateurs, citoyens ou acteurs de l'économie, quand ils épargnent, quand ils sont actionnaires... et les petites et moyennes entreprises, parfois les grandes, quand elles investissent, exportent, innover.

Sur tous ces sujets, nous allons poursuivre et amplifier les règles européennes de protection et d'information.

Mesdames et Messieurs, pour bien montrer que ce ne sont pas que des mots, j'ai ici un tableau, qui est d'ailleurs sur Internet, ayant fait l'objet d'un travail très approfondi de toute la Commission européenne. Ce tableau a été approuvé par le Collège, donc il nous engage. Il s'agit des douze leviers de la croissance que nous avons identifiés. Je commence à les connaître. J'ai eu l'occasion de présenter au Comité économique et social européen, ces douze leviers de la croissance et une cinquantaine d'actions concrètes qui sont des législations facilitatrices et proactives pour la croissance, l'innovation, la mobilité et les exportations.

Maintenant, cet agenda est le nôtre, il s'inscrit dans le respect des traités, y compris dans les droits sociaux qui sont la règle. Toutes ces législations seront étudiées avec des études d'impact social préalables. Beaucoup d'entre elles concernent directement les hommes et les femmes dans leur vie quotidienne, qu'il s'agisse des services publics qu'il faut préserver, de l'entrepreneuriat social que nous voulons développer, de faciliter l'innovation sociale, qu'il s'agisse de la cohésion sociale avec les services publics et, dans beaucoup de ces domaines, l'usage des marchés publics. Je suis responsable du marché public en Europe : 17 % des PIB européens passent par la commande publique. Nous allons utiliser les prélèvements, le marché public pour faciliter la cohésion sociale, l'innovation ou la protection de l'environnement.

Je vais également diminuer drastiquement les contraintes administratives empêchant les PME de participer au marché public européen.

Tel est l'agenda de l'acte pour le marché unique qui engage toute la Commission européenne. Encore faut-il que chacun soit responsable et que l'on nous précise bien les responsabilités. Nous sommes chargés de proposer des textes et de les mettre en œuvre. Il faut que les institutions, démocratiquement élues pour cela, votent ces textes ou les améliorent.

J'ai été frappé l'autre jour de cette polémique sur le financement de l'aide alimentaire. Cela a au moins permis dans un premier temps de rappeler à ceux qui l'avaient oublié ou qui ne l'avaient pas dit que les "Restos du Cœur" en France ou d'autres associations étaient financés par l'Europe. Personne ne l'avait dit avant.

Mesdames et Messieurs, quand on dit "Bruxelles", ce n'est pas la Commission. Cette dernière a fait son travail pour tenir compte de la décision de la Cour de justice et proposer que cette aide alimentaire soit inscrite sur une autre ligne budgétaire : que l'on ait bien les 500 M€ dont on a besoin, et même qu'on les prolonge, les amplifie.

Il faut que les gouvernements qui décident assument leurs responsabilités. Là aussi, cela mérite un travail de pédagogie.

Nous avons besoin que toutes les institutions fassent le travail, notamment celles qui, démocratiquement, votent : le Parlement européen et le Conseil des ministres. Sous cette réserve, normale, nous allons mettre en œuvre ce double agenda : remettre les marchés financiers au service de l'économie réelle et remettre le grand marché qui la sous-tend, qui est la plate-forme de base, le camp de base, remettre cette économie réelle au service du progrès et d'une croissance. Cette croissance d'ailleurs, et ce seront mes derniers mots et ma dernière conviction aussi, qui ne peut pas être la même qu'avant.

Nous n'allons pas sortir de ces crises comme nous y sommes entrés. Cette croissance doit être plus équitable ; je vais y travailler. Elle sera forcément plus sobre dans le niveau des rémunérations, des bonus, des dividendes, dans l'usage fait des espaces et des ressources naturelles. Elle sera évidemment plus verte, plus écologique, plus sobre en carbone. Tels sont aussi les enjeux auxquels nous voulons travailler.

Mesdames et Messieurs, je conclus par là où j'ai commencé, en marquant ma proximité avec le Président Delevoye qui nous accueille aujourd'hui. Je veux continuer à travailler (c'était le fil *bleu* de mon engagement politique et, permettez-moi de vous le dire, sur un plan personnel) à cette nouvelle croissance en Europe, à cette puissance politique européenne dont dépend le destin de chacun de nos peuples et à cette vision humaniste de la société.

*(Applaudissements)*

**M. DELEVOYE.**- Merci Monsieur le Commissaire. Sans plus tarder je vais maintenant céder la parole à M. Jean-François Akandji-Kombé qui a la charge de modérer la prochaine table ronde et demander aux intervenants de bien vouloir venir à notre place pour que M. le Modérateur puisse ouvrir cette première partie sur les pratiques au quotidien de la Charte sociale européenne.

## **1. Pratiques au quotidien de la Charte sociale européenne**

***Président de séance / Modérateur et remarques introductives :***

***Professeur Jean-François AKANDJI-KOMBE, Professeur de droit à l'Université de Paris I, Coordinateur du Réseau académique de la Charte sociale européenne.***

**M. AKANDJI-KOMBE.**- Mesdames et Messieurs, nous allons commencer nos travaux avec la première table ronde.

Avant d'aborder le cadre de cette table ronde générale, j'aimerais revenir sur quelques éléments qui me semblent être de nature à justifier, si tant est qu'il faille le faire, notre réunion pour la célébration du cinquantième anniversaire de la Charte sociale européenne.

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe l'a rappelé dans son allocution : la Charte sociale européenne est ce traité signé à Turin en 1961 qui, par la suite, a été rénové et actualisé en 1996 par la Charte sociale européenne révisée. Elle s'est aussi enrichie et a pris la voie de l'effectivité avec la réforme de ses mécanismes de contrôle qui a notamment donné naissance à la procédure de réclamations collectives qui est de grande conséquence.

Ce traité a été d'emblée désigné par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au moment de son élaboration, comme le pendant de la Convention européenne des droits de l'Homme. Il faut tirer des conséquences non seulement politiques mais aussi juridiques de cette qualification particulière.

"Pendant de la Convention européenne", cela signifie que, tout comme celle-ci, la Charte sociale est au cœur de l'idéal démocratique européen qu'entendaient réactiver les pères fondateurs en édifiant le Conseil de l'Europe à la fin de la deuxième guerre mondiale. Aussi, la circonstance que ces deux instruments ont été conclus à des moments différents ne peut justifier que des différences, tant dans leur conception que dans leur mise en œuvre, continuent à être faites entre ces deux outils de protection des droits de la personne humaine.

A l'instar des précédents orateurs, je considère la Charte sociale européenne comme un élément fondateur et un vecteur de l'idée européenne de la démocratie.

Je me réfère, ce disant, à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, à cette affirmation essentielle, qui anime l'ensemble de la jurisprudence de cette Cour, selon laquelle la

Convention européenne des droits de l'Homme est un instrument de la société démocratique européenne. Cette démocratie-là est politique mais on ne peut envisager, dès lors que les deux instruments sont liés, que l'Europe ne puisse être fondée que sur une démocratie politique. Avec ses valeurs, elle doit être complétée également par la démocratie sociale et économique. C'est l'objet de la Charte sociale européenne.

Les organisateurs de ce colloque m'ont fait l'honneur de me demander d'animer la première table ronde. J'ai même eu l'imprudence d'accepter d'animer l'ensemble de la journée.

La première table ronde est consacrée aux pratiques de la Charte sociale au quotidien.

Ce thème a dû en dérouter plus d'un. Certains l'auront même trouvé iconoclaste. Que la Charte sociale adoptée à Turin en 1962 soit un outil de la pratique, voilà qui peut déjà surprendre, eu égard aux opinions doctrinales, majoritaires, qui considèrent que ce texte ne contient que des objectifs, voire de vœux, pour les politiques sociales. Et penser que la pratique de la Charte, si pratique il peut y avoir, puisse être quotidienne, voilà qui achèvera d'étonner bon nombre d'observateurs.

Pourtant, le sujet mérite amplement qu'on s'y intéresse et même qu'on s'y arrête pendant l'heure et demie qui suit.

La raison de cela, raison dirimante selon moi, tient dans le statut de la Charte sociale. C'est un traité international. Et en tant que tel, c'est-à-dire en tant qu'instrument normatif et contraignant, elle ouvre nécessairement sur la pratique. Comme le faisait observer un des maîtres de l'école française du droit international, Paul Reuter, dans son manuel d'introduction au droit des traités qui mériterait qu'on y retourne de temps en temps, « les traités sont conclus pour être exécutés ». Il ajoutait que « leur exécution, surtout lorsqu'ils instituent pour des particuliers des droits et obligations, appelle leur application par les tribunaux nationaux ».

N'allons pas aussi vite en besogne et observons, pour notre part, qu'en matière d'exécution, ou plus précisément d'application, la Charte est porteuse d'une problématique riche qui déborde le seul judiciaire.

L'application, ce peut-être d'abord l'intervention législative pour mettre en œuvre les dispositions pour lesquelles cela est nécessaire. Une telle intervention est de mise lorsque les Etats s'engagent, ainsi qu'il est énoncé à l'article 7, paragraphe 1 de la Charte, « à fixer à 15 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi », ou, ainsi qu'il est écrit à l'article 12 § 1, à « établir un régime de sécurité sociale », ou encore, comme il est prévu à l'article 31 § 1, à « prendre des mesures destinées à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ». Et il ne s'agit là que de quelques exemples.

A vrai dire, s'il est presque naturel dans un pays de tradition légicentriste comme la France de penser immédiatement au législateur lorsque des dispositions du type de celles citées nécessitent une mise en œuvre, la Charte sociale ne le commande pas. Elle adopte plutôt une position de neutralité à l'égard des procédés juridiques nationaux de mise en œuvre. On rappellera à cet égard qu'il existe un article dans la Charte et dans la Charte révisée, l'article I de cette dernière pour être précis, intitulé « Mise en œuvre des engagements souscrits », qui prévoit que les dispositions de cet instrument « sont mises en œuvre par : la législation ou la réglementation ; des conventions conclues entre employeurs ou organisations d'employeurs et organisations de travailleurs ; une combinaison de ces deux méthodes ; (ou) d'autres moyens appropriés ». C'est dire donc que les Etats parties sont libres quant au choix des moyens. Mais c'est dire aussi qu'en fonction des éléments pertinents du droit national, peuvent, tout autant que le législateur, être chargés de cette mise en œuvre, le gouvernement, les partenaires sociaux, ou toute autre autorité normative.

Les acteurs concernés par cette première modalité de l'application ou, pour reprendre la terminologie de la présente table-ronde, par cette figure de la pratique de la Charte sont donc potentiellement nombreux et variés.

Un autre élément de la problématique de « pratique quotidienne » est celle suggérée par l'article A de la Charte sociale européenne révisée. Cet article A a pour titre « engagements ». Sous ce titre il précise les conditions de la ratification ou de l'approbation du texte, celles de son entrée en vigueur, mais aussi l'effet des engagements pris. C'est dans ce contexte que l'article A prévoit que « Chaque Partie disposera d'un système d'inspection du travail approprié à ses conditions nationales ». Quel sens donner à cette disposition dans pareil contexte ? Il n'est pas facile de le savoir. S'agit-il d'une exigence de fond perdue parmi les clauses finales ? S'agit-il de dire, compte tenu du lien qui semble établi entre cette exigence et l'objet dudit article – qui est notamment de préciser les effets qui s'attachent à la Charte sociale – que l'administration du travail, et au sein de celle-ci, l'inspection du travail, est aussi chargée de veiller au respect des dispositions de la Charte protectrices des salariés ? On ne sait. Mais force est d'observer que si cette seconde compréhension devait prévaloir, il faudrait compter aussi cette institution parmi les corps d'application de la Charte ; en observant par ailleurs que cela ouvrirait des perspectives auxquelles on ne pense pas toujours : car le contrôle d'application par l'inspection du travail suppose que la norme de référence soit suffisamment précise et soit apte à régir les rapports entre personnes privées.

On se trouve ainsi amené à l'ultime élément de la problématique d'application de la Charte : le contrôle d'application précisément. Il nous faut ici distinguer entre contrôle européen et contrôle national.

Le contrôle européen, comme on sait, s'inscrit dans deux cadres. Celui, d'abord, du contrôle périodique, tous les deux ans, sur la base des rapports d'application rédigés par les Etats. Celui, ensuite, de la procédure de réclamations collectives instituée par le protocole de 1995, qui a maintenant sa petite notoriété en France. Ce sont là aussi des cadres pour une pratique de la Charte qui, si elle n'est pas quotidienne, n'en est pas moins importante. Les acteurs seront ici d'abord le Comité européen des droits sociaux et les Etats parties. On notera cependant que le protocole de 1995 leur a adjoint, en tant que potentiels réclamants, les syndicats ou plus exactement les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, à l'échelle nationale, européenne et internationale. Sont aussi admises à introduire des réclamations dans le cadre de cette procédure les Organisations non gouvernementales, aussi bien nationales qu'internationales. A l'expérience, et notamment au regard de l'expérience française, on a affaire là à des acteurs énergiques. Certains sont représentés ici et nous instruiront de leur pratique et, surtout, des ressorts qu'ils entendent lui donner pour l'avenir. Je pense notamment à ATD Quart Monde, auteur de plusieurs réclamations tendant à la protection du droit au logement, mais aussi à la CGT, à la CFDT, à CFE-CGC qui ont porté diverses réclamations de défense des salariés, dont celle, emblématique sur le conformisme du régime du forfait en jours aux dispositions de la Charte.

Par rapport au contrôle européen, le contrôle national est de nature à élargir considérablement le cercle des « pratiquants » de la Charte sociale, en l'ouvrant à tout justiciable et, bien sûr, à ses conseils juridiques. Mais pour l'heure il s'agit plus de potentialité que de réalité. Pour passer de la première à la seconde, encore faudrait-il que les juridictions nationales admettent l'invocabilité de l'instrument européen. Or, les derniers développements contentieux en France, autour notamment du dispositif de représentativité syndicale d'après la loi du 20 août 2008 et, plus récemment encore, du régime du forfait en jours, montrent que le chemin vers une telle invocabilité est encore pavé de nombreuses embûches.

Il apparaît ainsi que la praticabilité de la Charte ne va pas sans difficultés. Si celles qui viennent d'être évoquées, relatives à l'applicabilité juridictionnelle, figurent parmi les plus aigues, les autres ne doivent pas pour autant être négligées. Parmi celles-ci, il y a notamment le problème de l'articulation des normes européennes – celles du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne – entre elles et avec les normes sociales internationales issues notamment de l'OIT.

C'est l'ensemble de ces questions, touchant à l'intérêt pratique de la Charte sociale, à ses potentialités protectrices, mais aussi à ses difficultés d'application et aux voies de leur dépassement, qu'est consacrée la présente table ronde.

Elle réunit des contributeurs d'origines diverses : un membre d'un organe de l'Union européenne, le Comité économique et social européen ; un représentant d'une des ONG les plus engagées en faveur de

l'effectivité de la Charte, ATD Quart Monde ; un membre de la Chambre sociale de la Cour de cassation, dont il faut souligner qu'elle est la seule juridiction suprême française qui ait accepté à ce jour de se poser sérieusement la question de l'applicabilité de la Charte ; et enfin un membre de l'institution qui nous accueille, le Conseil économique, social et environnemental français, mais dont nous retiendrons avant tout qu'il est syndicaliste.

Les conditions sont ainsi remplies pour l'expression de points de vues diversifiées et pour que se nouent de riches échanges.

Je vais passer la parole à notre premier orateur en indiquant que le mot de « modérateur » sied bien mal à la fonction que je vais exercer. Il ne m'incombe pas seulement de modérer, mais aussi de distribuer la parole en maître du temps. Le temps imparti sera de dix minutes pour chaque orateur, car il est essentiel que nous puissions conserver un moment pour l'échange et la discussion avec la salle.

La parole est maintenant à M. de Lamaze, membre du Comité économique et social européen.

### ***1.1 Témoignages d'utilisation de la Charte sociale européenne dans différents contextes nationaux et résultats obtenus par les partenaires sociaux, le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire***

*Edouard de LAMAZE, cabinet CARBONNIER LAMAZE RASLE, Membre du comité économique et social européen*

**M. de LAMAZE.**- Le sujet imparti pour cette table ronde concerne bien les témoignages sur l'utilisation de la Charte sociale européenne dans les différents contextes nationaux et les résultats obtenus par les partenaires sociaux ainsi que par les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

En ce début de troisième millénaire, nous avons une série d'anniversaires à fêter. Aujourd'hui, c'est le cinquantenaire de la Charte sociale, mais c'est également, rappelons-le, le soixantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. C'est aussi la fête des soixante ans du Conseil de l'Europe, ainsi que celle des cinquante ans de la Cour européenne des droits de l'Homme.

La Charte sociale européenne est une convention du Conseil de l'Europe, signée en 1961 et révisée en 1996, qui énonce des droits et libertés, établit un système de contrôle qui garantit le respect par les Etats parties. La Charte révisée est entrée en vigueur en 1999 et remplace progressivement le traité de 1961.

La Charte européenne est le pendant de la convention européenne des droits de l'Homme pour ce qui est des droits économiques et sociaux. La Charte garantit la jouissance, sans discrimination, des droits de l'Homme économiques et sociaux fondamentaux fixés dans le cadre d'une politique sociale que les parties s'engagent à poursuivre par tous moyens.

Vous connaissez les droits garantis. Je dirai simplement en introduction que la célébration de l'anniversaire de la Charte sociale européenne nous permet de faire un bilan sur son application, mais aussi, et c'est pour moi l'essentiel, de regarder vers l'avenir.

Il existe deux manières de regarder l'avenir : la manière pessimiste et la manière optimiste. Personnellement, je le ferai de manière optimiste, en soulignant les difficultés comme nous le demande M. Barnier. Il est important de véhiculer en tant que témoins, utilisateurs de la Charte, un certain optimisme, sinon nos paroles ne pourront porter que de mauvais effets.

Je suis entouré d'éminents spécialistes en matière de droit international et de droit européen. Je ne vais pas m'aventurer sur le terrain du droit comparé. Je vais plutôt vous établir, en ma qualité d'avocat français et de conseiller au Comité économique et social européen, un panorama de l'utilisation principale de la Charte en France dans un domaine largement consacré : le droit social. Auparavant, je souhaiterais vous exposer brièvement les effets matériels et juridiques de cette Charte en Europe.

Concernant les effets de la Charte, il faut noter d'abord que ce texte se divise en deux parties. La première est destinée à déclarer les droits sociaux et économiques fondamentaux à l'égard des parties, qui les reconnaissent comme un objectif à atteindre. La seconde met à la charge des parties contractantes des obligations qu'elles s'engagent à respecter conformément aux dispositions de l'article A de la partie III de la Charte révisée.

Le respect des engagements énoncés dans la Charte est soumis au contrôle du Comité européen, conformément au protocole de Turin. C'est ainsi que le Comité statue en droit sur la conformité des situations nationales de la Charte et adopte ainsi des conclusions qui ont pour but de juger de la pratique des Etats. Dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, il adopte des décisions sur les situations nationales.

La procédure de réclamations collectives permet aux partenaires sociaux et aux organisations non gouvernementales de saisir le Comité. Je voudrais rappeler ici que la France n'a pas encore permis aux ONG de saisir le Comité. C'est une situation que nous pouvons peut-être un peu regretter.

Sur les effets juridiques de la Charte sociale en France, la question de la justiciabilité des droits sociaux issus de la Charte européenne, qui se rapproche un peu de l'invocabilité directe des droits sociaux, se pose en France au regard de l'article 55 de la Constitution française de 1958 qui prévoit que *"Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie"*.

Ainsi, les droits économiques et sociaux résultant des instruments internationaux trouvent une effectivité par l'application directe des traités. Ils viennent ainsi compléter les garanties offertes par le droit interne, mais apportent surtout de nouveaux fondements juridiques pour interpréter les normes internes.

Au-delà des textes des conventions, c'est tout le corpus jurisprudentiel des mécanismes de contrôle que le justiciable peut invoquer devant le juge national.

Cependant, et c'est la note pessimiste que M. Akandji-Kombé soulignait dans son introduction, le Conseil d'Etat ne reconnaît pas d'effet direct de la Charte sociale européenne à l'égard des justiciables. C'est ainsi que nous avons plusieurs décisions du Conseil d'Etat intéressantes.

Je vais vous citer celle du 20 avril 1984, ministère du Budget contre Mlle X., « en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à une rémunération équitable : les parties cocontractantes s'engagent à reconnaître le droit de tous les travailleurs à un délai de préavis raisonnable dans le cadre de cessation de l'emploi, que cette clause ne produit pas d'effet direct à l'égard des nationaux des Etats contractants ». Ainsi, en tout état de cause, la requérante ne peut se prévaloir utilement de la violation de la clause de l'article 4.4.

Dans le même sens, on a un arrêt daté du 7 juin 2006 : « considérant qu'en vertu des articles 9 et 10 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que des articles 11, 12, 13 et 17 de la Charte sociale européenne révisée, les parties s'engagent à prendre des mesures appropriées en vue d'assurer l'exercice effectif respectivement du droit à la protection de la santé, à la sécurité sociale, à l'assistance sociale et médicale, et du droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique ». Et le Conseil d'Etat d'ajouter : « ces stipulations, qui ne produisent pas d'effet direct à l'égard des particuliers, ne peuvent être utilement invoquées à l'appui des conclusions tendant à l'annulation des décrets attaqués ».

Voici ce que nous, praticiens, nous rencontrons en droit français. Ces décisions sont la base de notre travail et de notre application de cette charte.

Je mentionnerai une autre décision, plus récente, datée du 24 août 2011 et qui porte sur le droit à l'éducation : « considérant ce qu'il est dit ci-dessus, ces stipulations, qui d'ailleurs ne produisent pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne, ne peuvent donc être utilement invoquées contre le décret attaqué ».

En réalité, la notion d'application directe de la Charte sociale européenne peut être appréciée de façon différenciée par le praticien du droit.

En effet, cette invocation directe de la Charte sociale européenne, aboutissant à l'élaboration d'une norme jurisprudentielle, ne produit d'effet, compte tenu du droit interne français, qu'entre les parties en litige, à la différence de la « *self execution* » invoquée par les partisans d'une application directe. La norme jurisprudentielle, issue des arrêts de la Cour de cassation, n'a pas d'effet général et permanent : un arrêt rendu par la Cour de cassation prenant appui sur la Charte sociale européenne sera parfaitement susceptible d'être remis en cause au détour d'un revirement jurisprudentiel.

Pour autant, on peut néanmoins considérer que la pratique normative de la Cour de cassation, comme d'ailleurs les arrêts s'inspirant de la Charte, peut être assimilée à un embryon d'application directe.

A titre d'exemple, en matière de droit social, la Charte protège les droits sociaux : élimination des risques, milieu professionnel, etc. La Charte est à l'origine des conceptions communes très largement respectées. Elle ne fait pas que sauvegarder ces situations, mais favorise les efforts communs vers une politique sociale dynamique.

Il s'avère donc difficile de mesurer l'influence d'une convention sociale sur la législation interne des Etats.

En effet, d'une part, la Charte n'est pas la seule convention dans le domaine social. D'autre part, l'application d'une norme européenne en droit interne dépend largement de l'acceptation politique nationale de chaque Etat.

Néanmoins, elle constitue un instrument fondamental à disposition des gouvernements qu'ils mettent à profit, avec plus ou moins de succès. Il est incontestable que la sphère d'influence de la Charte s'accroît. Cet accroissement n'est pas seulement territorial, comme on pourrait le croire très rapidement.

En effet, les champs d'application *rationae* et *matériae* de la Charte s'accroissent également et indépendamment en France de manière progressive et inexorable. L'influence de la Charte se fait sentir dans de nombreux domaines du droit et ce notamment grâce à une intervention positive de la Cour de cassation dont l'œuvre prétorienne en droit social français est particulièrement intense. Si les Etats se doivent d'être proactifs quant à l'application de la Charte en droit interne, il revient principalement aux juges de chaque pays de la mettre en œuvre.

*(Applaudissements)*

*Eugen BRAND, Délégué général du Mouvement international ATD Quart Monde*

**M. AKANDJI-KOMBE.-** Je passe maintenant la parole à M. Brand, délégué général du mouvement international ATD Quart Monde.

**M. BRAND.-**

## **[I] LES PLUS PAUVRES, PARTENAIRES DE LA CHARTE SOCIALE EUROPEENNE]**

La Charte sociale européenne adoptée en 1961 avait pour ambition de garantir la jouissance sans discrimination des droits de l'Homme, droits fondamentaux économiques et sociaux.

Force est de constater qu'à cette époque, cet idéal ne concernait pas les familles en grande pauvreté dont on semblait ignorer l'existence en Europe de l'Ouest. On pensait généralement qu'avec la reconstruction d'après-guerre, la croissance et le plein emploi permettraient à tous d'accéder rapidement à la société de consommation. Quant à ceux qualifiés de « cas sociaux », considérés comme responsables de leur situation, on ne leur proposait que des solutions d'assistance sans avenir.

Il fallut toute l'opiniâtreté de Joseph Wresinski, fondateur du Mouvement ATD Quart Monde en 1957, pour faire reconnaître l'existence d'une grande pauvreté endémique et familiale en Europe de l'Ouest. Il fit la preuve qu'il ne s'agissait pas de cas isolés, mais de toute une population exclue de génération en génération.

Il entreprit ensuite de montrer que la misère est une violation des droits de l'homme, tout comme le racisme et la torture. Ce combat, ATD Quart Monde l'a mené avec des familles vivant dans des conditions très difficiles, avec d'autres organisations non gouvernementales et avec des institutions telles que le Conseil de l'Europe, le Conseil économique et social et la Commission nationale consultative des droits de l'homme en France. Il s'est appuyé pour cela sur les instruments des droits de l'homme que sont la Déclaration universelle des droits de l'Homme, la Convention européenne des droits de l'Homme et la Charte sociale européenne.

Bien que proclamant les grands idéaux de l'humanité, ces textes internationaux n'ont pas vraiment, dans un premier temps, contribué à améliorer la vie des très pauvres, comme le fit remarquer Joseph Wresinski au Conseil de l'Europe en 1981 : « Pourquoi, interrogeait-il, nos convictions profondes ne trouvent-elles pas d'application au plus bas de l'échelle sociale ? Comment, pourquoi toute une couche de population se trouve-t-elle ainsi placée hors structures, hors la loi, hors société et hors démocratie ? » (v. Joseph Wresinski, « *Quart Monde et droits de l'homme* », discours d'ouverture du séminaire : "Le droit des familles de vivre dans la dignité", discours au Palais de l'Europe à Strasbourg, 9-11 décembre 1981. [http://www.joseph-wresinski.org/IMG/pdf/Quart\\_Monde\\_et\\_Droits\\_de\\_l\\_Homme.pdf](http://www.joseph-wresinski.org/IMG/pdf/Quart_Monde_et_Droits_de_l_Homme.pdf))

En 1982, il lança un appel pour que la grande pauvreté soit reconnue comme une violation des droits de l'homme par les textes internationaux. Signé par des milliers de personnes dans le monde, cet appel fut remis notamment au Secrétaire général des Nations unies et au Secrétaire général du Conseil de l'Europe. Cette interpellation fut prise en considération par les instances du Conseil de l'Europe. Hans-Peter Furrer, alors Directeur des Affaires politiques, déclarait en 1989 : « Au Conseil de l'Europe, nous pensons qu'il est grand temps de mettre en œuvre un véritable partenariat consistant à écouter les pauvres et leurs représentants et à les reconnaître comme des interlocuteurs légitimes qui réclament et font valoir leurs propres droits face à des autorités et des co-citoyens qui, trop facilement, s'arrogent la légitimité de penser et d'agir à leur place. La reconnaissance est la base même de toute possibilité d'agir ensemble. » (Hans Peter Furrer, « *Des gestes neufs pour les droits de l'homme en Europe* », *Revue Quart Monde*, N°131 - Une démarche Wresinski pour l'Europe)

Au cours de la période 1989-98, le Mouvement ATD Quart Monde a activement participé au projet du Conseil de l'Europe « Dignité humaine et exclusion sociale », inspiré par la démarche du rapport Wresinski du Conseil économique et social français « Grande pauvreté et précarité économique et sociale ».

Le partenariat entre les personnes les plus défavorisées d'Europe et le Conseil de l'Europe a permis d'approfondir la compréhension de l'indivisibilité et de l'universalité des droits de l'Homme. Il a débouché sur l'article 30 de la Charte sociale européenne révisée, un article essentiel concernant le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui est ainsi rédigé :

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

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

## [II] L'EFFECTIVITE DES DROITS]

Mais qu'en est-il de la mise en œuvre et de l'effectivité des droits affirmés par la Charte sociale ?

Prenons un exemple : depuis plus de 20 ans, des législations ambitieuses ont été adoptées par la France pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cependant, les applications sur le terrain ne sont pas à la hauteur des difficultés vécues par les personnes et familles vivant dans la pauvreté. En 2006, devant le blocage et l'aggravation des situations dont nous étions témoins sur le terrain, nous avons déposé une réclamation collective contre la France au regard du droit de vivre en famille, du droit d'être protégé contre la pauvreté et du droit au logement en combinaison avec le principe de non-discrimination à cause de l'origine sociale (Réclamation collective n°33/2006, *ATD Quart Monde/France* ; v. aussi la Résolution du Comité des Ministres Res ChS (2008)7 du 2 juillet 2008).

Le 4 février 2008, le Comité des droits sociaux du Conseil de l'Europe a donné raison au Mouvement ATD Quart Monde ainsi qu'à la FEANTSA (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les Sans-Abris) qui avait également déposé une réclamation collective.

Ce résultat appelle plusieurs commentaires :

- Les familles vivant dans la grande pauvreté ont été associées à toutes les étapes de la procédure par leurs expériences et analyses et par leur participation sous forme d'une délégation de trente personnes durant l'audience devant le Comité des droits sociaux. L'une d'elles, Madame Cécile Reinhardt, a déclaré devant le Comité : « Cette réclamation correspond à beaucoup d'espoir. J'ai vécu la moitié de ma vie dans des logements précaires. Quand pourrons-nous assurer à nos enfants d'avoir un logement digne ? Comment vivre sa citoyenneté si on ne vit pas pleinement ses droits ? »
- L'enjeu n'était pas pour ATD Quart Monde de mettre en cause un gouvernement ou une tendance politique, mais d'introduire l'idée d'une « obligation de résultat » pour les politiques décidées par les pouvoirs publics en matière de logement social et de lutte contre la pauvreté. L'évaluation des politiques ne doit pas seulement porter sur le fait qu'elles existent et sur le fait que certains en profitent, mais sur leurs résultats effectifs par rapport à la situation des très pauvres. Si ces derniers, en effet, ne sont pas partie prenante de la mise en œuvre des droits, s'ils ne sont pas la mesure de leur effectivité, alors leur exclusion ne fera que croître.
- Pour renforcer l'accès aux droits fondamentaux des personnes vivant dans l'extrême pauvreté, pour éviter une Europe des droits de l'homme à deux vitesses, c'est à dire une Europe qui, pour faire face à la crise économique et financière, sacrifie les plus faibles, une garantie des droits au niveau européen est indispensable. L'application des principes reviendrait ensuite aux autorités locales et nationales (voir « *Comment améliorer l'accès aux droits fondamentaux des personnes vivant dans l'extrême pauvreté au sein de l'Union européenne?* », séminaire organisé par la Commission nationale consultative des droits de l'homme et ATD Quart Monde le 28 mars 2011 à Paris ; Actes disponibles sur : <http://www.atd-quartmonde.org/Faire-respecter-les-droits.html>). Dans cet esprit, tous les États d'Europe devraient ratifier la Charte sociale révisée en acceptant aussi les articles 30 et 31. Et il est évident que l'Union européenne devrait adhérer dès maintenant à la Charte sociale européenne et à sa procédure de plaintes collectives.
- Et finalement, il est impérieux d'intégrer une culture du respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre de tous les textes européens et dans la pratique des institutions au niveau des États et des instances européennes, à Strasbourg comme à Bruxelles. La reconnaissance de l'extrême pauvreté comme violation des droits de l'homme devrait être une pratique naturelle de toutes ces

institutions.

Pour cela, comme l'affirme Paul Bouchet, président d'honneur d'ATD Quart Monde, il est indispensable de combiner l'esprit de ces textes avec les principes d'égalité, de non-discrimination, voire dans les cas extrêmes de refus des traitements inhumains et dégradants – car on peut considérer que beaucoup de violations des droits à l'encontre des pauvres constituent des traitements inhumains et dégradants.

### **[III] UNE EUROPE CITOYENNE]**

Sans la participation réelle des populations concernées, les pratiques, les politiques et les recherches concernant la grande pauvreté sont vouées à l'échec et à l'erreur. Pour autant, vouloir que l'expérience et la pensée des plus démunis guident la conception et l'évaluation des politiques exige un véritable effort de formation tant des populations pauvres que des autres. Que les personnes démunies puissent exercer leur citoyenneté, leurs droits et leurs responsabilités est indispensable pour elles comme pour les institutions démocratiques. Mais leur citoyenneté ne peut pas exister si les autres membres de la société ne se veulent pas co-citoyens avec eux.

Reconstruire la confiance entre tous les citoyens nécessite de créer les conditions pour qu'ils apprennent les uns des autres, en particulier pour que les plus pauvres soient convaincus que leur expérience de vie leur a donné un savoir unique qu'ils peuvent partager.

Au niveau des États et de l'Europe, les institutions doivent soutenir la formation civique et professionnelle susceptible de nouer le lien social, de créer un dialogue entre les Européens les plus défavorisés et les décideurs, comme le fait le Comité économique et social européen en accueillant régulièrement l'Université populaire Quart Monde européenne depuis 1989. Elles doivent aussi encourager les initiatives d'associations pour l'accès aux droits, comme les Comités solidaires pour les droits que nous avons lancés avec Amnesty International et le Secours catholique.

Il est impératif de refuser « l'écramage » des pauvres qui contribue à pérenniser la misère et l'exclusion. La stratégie qui consiste à vouloir réduire la pauvreté selon un certain pourcentage relève de l'écramage. En effet, ceux qui vont bénéficier de cette stratégie sont évidemment les moins en difficulté parmi les pauvres. Mais qu'advient-il des plus en difficulté ? Ils se retrouvent encore davantage en arrière, abandonnés et - un comble – sont considérés comme moins « capables » que ceux qui s'en sortent, ce qui est complètement faux et injuste.

C'est tout le problème de la différence fondamentale entre une politique qui vise la réduction de la grande pauvreté et une politique qui a pour objectif son éradication. La première n'est pas universelle, elle n'a pas comme point de départ la prise en compte de tous, elle est sélective. La seconde, par contre, a comme visée « l'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous ». C'est cette politique-là que devrait mettre en œuvre l'Europe : une politique fondée sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains, sur l'indivisibilité et l'interdépendance des droits de l'homme. Le cinquantième anniversaire de la Charte sociale européenne est l'occasion de réaffirmer l'urgence de cette politique. Le rayonnement et la crédibilité de l'Europe dans le monde en dépendent bien davantage que de sa puissance financière.

Je reprendrais volontiers pour terminer la phrase gravée à l'entrée de cette maison qui nous accueille car elle résume à elle seule tout mon propos : « Considérer les progrès de la société à l'aune de la qualité de vie du plus pauvre et du plus exclu est la dignité d'une nation (j'ajouterais « d'une Europe ») fondée sur les droits de l'homme ».

Je vous remercie.

*(Applaudissements)*

**M. AKANDJI-KOMBE.**- Merci, M. Brand, pour cet éclairage précis sur votre pratique de la procédure de réclamations collectives, mais aussi sur le sens que vous donnez à cette procédure et aux droits protégés.

J'ai pris bonne note de quelques propositions. L'intérêt de ce type de réunion est aussi de tracer des perspectives pour les institutions européennes, une manière de proposer des remèdes ou des ajustements pour l'avenir. Nous en discuterons peut-être cet après-midi, dans la mesure où l'une de ces propositions touche à l'adhésion de l'Union européenne.

*Hervé GOSSELIN, Conseiller à la Chambre sociale de la Cour de Cassation*

**M. AKANDJI-KOMBE.**- J'ai le plaisir de donner la parole maintenant à M. Hervé Gosselin, Conseiller à la Chambre sociale de la Cour de cassation.

**M. GOSSELIN.**- Par un arrêt assez commenté rendu le 29 juin dernier, la Chambre sociale de la Cour de cassation a jugé, au visa de l'alinéa 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, de l'article 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui se réfère à la Charte sociale européenne et à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux, de l'article L.3121-45 du Code du Travail, interprété à la lumière des articles 17, paragraphe 1, et 19 de la directive 2003-88 du 4 novembre 2003, de l'article 31 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et enfin de la cour du 28 juillet 1998 de la métallurgie, que la convention forfait jours, qu'elle avait à examiner dans le cadre d'un pourvoi, était privée d'effet dès lors que les stipulations de l'accord collectif de nature à assurer la protection, la sécurité et la santé du salarié, soumis au régime du forfait jours, n'avaient pas été respectées.

Cet arrêt illustre parfaitement à la fois la source d'inspiration pour le juge qu'est la Charte sociale européenne révisée, mais aussi les difficultés de sa mise en œuvre.

Commençons par l'inspiration. Depuis l'arrêt Jacques Vabre de sa chambre mixte du 24 mai 1975, la Cour de cassation considère que les traités ou accords internationaux ont, en vertu de l'article 55 de la Constitution, une autorité supérieure à celle des lois.

Les parties à un litige sont donc *a priori* fondées à plaider l'inconventionnalité de telle ou telle disposition légale ou stipulation d'un accord collectif sous la réserve des conditions d'applicabilité directe des dispositions de l'instrument international invoqué.

S'agissant des contentieux invoquant les dispositions de la Charte sociale européenne, on observera en tout premier lieu que leur nombre est limité. Si on examine les arrêts qui ont conduit la Chambre sociale à se prononcer sur les dispositions de la Charte, on n'en compte qu'une dizaine, ce qui, en cinquante ans d'existence de la Charte, n'est pas considérable.

Encore faut-il noter que, dans plusieurs cas, les moyens fondés sur la Charte n'ont pas réellement été examinés par la Chambre pour des raisons techniques. Faible mobilisation par les parties de cet instrument : telle est la première constatation qu'il convient de faire.

Quelles sont les dispositions de la Charte qui ont été invoquées ?

En dehors d'un litige dans lequel était invoqué les articles 1 à 5, 10 et 12, à propos d'un problème de compétence d'une juridiction prud'homale et d'un autre qui fondait en partie son pourvoi sur l'article premier de la Charte à propos des effets excessifs d'une clause de non-concurrence sur la liberté du salarié de travailler, les seuls articles invoqués par les parties ont été les articles 5 et 6, relatifs à la liberté

syndicale et au droit à la négociation collective à propos de contentieux relatifs à la représentativité des organisations syndicales. Ces litiges sont récents et postérieurs à la loi du 20 août 2008.

Il est soutenu dans ces affaires que le fait de réserver aux seuls syndicats représentatifs le droit de participer à la négociation collective ou le fait de lier la représentativité des syndicats à leur audience électorale (au moins 10 % des suffrages exprimés au premier tour des élections des membres titulaires du comité d'entreprise ou d'établissement) ou encore de choisir prioritairement les délégués syndicaux parmi les candidats ayant obtenu au moins 10 % des voix, portait atteinte aux libertés et droits reconnus par les articles 5 et 6 de la Charte.

On reconnaît là une traduction contentieuse des discussions qui ont accompagné l'élaboration, puis la mise en œuvre de la loi du 20 août 2008.

La Chambre a jugé dans ces affaires que les dispositions litigieuses n'étaient pas prohibées par les articles 5 et 6 de la Charte, ceux-ci contenant des dispositions générales qui ne s'opposaient pas à un système national réservant la négociation collective aux seuls syndicats représentatifs.

C'est cependant principalement au travers du débat relatif à la conformité de la loi française sur les forfaits jours, destinés à l'origine principalement aux cadres dits autonomes, à savoir pour l'essentiel maîtres de l'organisation de leur emploi du temps, que la Charte a incontestablement inspiré la Chambre sociale.

Le Comité européen des Droits sociaux, ayant à plusieurs reprises estimé sur réclamations collectives de la CFE-CGC, et de la CGT que les dispositions législatives relatives aux forfaits jours, telles qu'issues de la loi du 19 janvier 2000, et des aménagements législatifs postérieurs n'étaient pas conformes aux articles 2, paragraphe 1, et 4 de la Charte. Le premier article impose une durée du travail journalière et hebdomadaire raisonnable. Le second prévoit, dans son paragraphe 2, le droit des travailleurs à un taux de rémunération majoré pour les heures de travail supplémentaires.

La Chambre s'est posé la question de savoir s'il ne convenait pas d'opérer un contrôle de conventionalité de ces dispositions permettant la conclusion de conventions de forfaits jours. Elle a finalement décidé de ne pas procéder directement à ce contrôle à l'occasion du pourvoi qu'elle avait à examiner.

Cependant, la lecture des visas de cette décision ne laisse aucun doute sur le fait que c'est bien à la lumière des avis successifs du Comité européen des Droits sociaux que la Chambre sociale a statué dans le litige qui lui était soumis.

En mentionnant l'article 151 du traité de fonctionnement de l'Union européenne, qui fait explicitement référence à la Charte, la Chambre sociale a voulu placer sa décision dans le prolongement de la position retenue par le Comité européen des Droits sociaux, la Charte reconnaissant non seulement le droit à une durée du travail raisonnable dans son article 2, mais aussi le droit à la santé et à la sécurité des travailleurs dans son article 3.

Les litiges mettant en œuvre des dispositions de la Charte sont peu nombreux. Il est également frappant de constater que les articles de la Charte ne sont jamais invoqués seuls par les demandeurs. Ils sont systématiquement accompagnés d'articles de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ou des directives de l'Union.

Ce constat suggère l'existence d'une difficulté quant au maniement de la Charte. Souvent proches, les dispositions des différents instruments ne sont pas toujours strictement équivalentes. Pour prendre le seul exemple du temps de travail, on relèvera que, si l'article 2, paragraphe 1, de la Charte impose le respect d'une durée du travail journalière et hebdomadaire raisonnable, l'article 31 de la Charte des droits fondamentaux reconnaît le droit à une limitation de la durée maximale de travail, tandis que la directive de 2003 prévoit une durée maximum hebdomadaire de 48 heures, sauf exception, et que la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux ne fait état que d'une amélioration des conditions de vie

et de travail et d'un rapprochement dans le progrès de ces conditions, notamment par la durée et l'aménagement du temps de travail.

On comprend les hésitations des parties et leurs choix d'invoquer tous les instruments en même temps, choix que le juge ne peut que respecter n'ayant pas vocation à hiérarchiser ces instruments et à faire éventuellement prévaloir l'un sur l'autre. Alors, il répond à tout ou il mobilise tous les instruments, comme cela a été fait dans l'affaire des forfaits jours.

Dès lors, le souhait du juge ne peut être que celui d'une simplification, d'une harmonisation des textes et à défaut de l'énoncé de principes clairs d'articulation entre eux, qu'ils émanent de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe.

La deuxième difficulté tient aux conditions de contrôle de l'application de la Charte. Je veux évoquer ici la portée des décisions rendues par le Comité européen des Droits sociaux. Ces experts disent le droit à propos de la conformité d'un texte de droit interne aux dispositions de la Charte. Le mécanisme de réclamations collectives, prévu par le protocole additionnel de 1995 à la Charte, que la France a ratifié, est de ce point de vue très satisfaisant.

Chacun sait que seul le Comité des Ministres est habilité à demander à tel ou tel Etat signataire de la Charte de prendre les mesures indispensables pour mettre en conformité sa législation avec la Charte. L'expérience a montré, notamment à propos du forfait jours, que ce système n'est pas d'une très grande efficacité, puisqu'aucune modification législative n'est intervenue, malgré les déclarations répétées de non-conformité de la loi française sur les forfaits jours par le Comité européen des Droits sociaux.

Si on recherche une meilleure effectivité des règles de droit que contient la Charte, il convient sans doute de s'interroger sur la pertinence des moyens de contrôle qui sont à la disposition du Conseil de l'Europe pour assurer le respect de la Charte par les parties signataires.

Faut-il faire évoluer le Comité européen des Droits sociaux et le constituer en une véritable juridiction ? Faut-il prévoir que le contentieux relatif à l'application de la Charte relève de la compétence de la Cour européenne des droits de l'Homme ? Dans l'un ou l'autre cas, faut-il prévoir une saisine par toute personne y ayant intérêt ou faut-il réserver cette saisine aux seules ONG et organisations syndicales ? Telles sont quelques-unes des questions qui surgissent à propos de notre pratique de la Charte.

Il reste naturellement une question à aborder qui n'est pas la plus simple et qui concerne directement le juge : dans quelles conditions celui-ci peut considérer que telle ou telle disposition de la Charte est d'application directe ? En d'autres termes, les parties, employeurs et salariés, à un litige peuvent-elles invoquer, avec quelques chances de succès, les dispositions de la charte devant le juge français ?

Cette question que toutes les juridictions judiciaires ou administratives, ayant à faire application d'instruments internationaux, connaissent, n'a pas été réellement tranchée par la Chambre sociale de la Cour de cassation s'agissant de la Charte.

Saisie à plusieurs reprises de moyens incluant le respect des dispositions de la Charte, notamment les articles 5 et 6, la Chambre a écarté ces moyens en estimant que les dispositions de la Charte ne permettraient pas de fonder la solution du demandeur au pourvoi. On ne peut pas réellement en conclure que la Chambre sociale se soit clairement prononcée sur l'applicabilité directe de la Charte en droit interne.

Dans l'arrêt forfait jours, on observera qu'un tel moyen n'était pas soutenu par le demandeur au pourvoi. Il fallait donc que la Chambre relève d'office le moyen tiré de l'application des dispositions de la Charte, notamment de l'article 2, paragraphe 1. Dans ces cas-là, le juge préfère toujours trouver, lorsque c'est possible, une autre voie qui le conduise à une solution identique.

Traditionnellement, le juge considère qu'une disposition d'un instrument international créateur d'obligations entre les Etats peut avoir un effet direct en droit interne lorsqu'il remplit les conditions de clarté, de précision et d'inconditionnalité.

Le caractère raisonnable de la durée du travail journalier et hebdomadaire requis par l'article 2, paragraphe 1, de la Charte ne pose guère de difficultés, la Chambre appliquant directement des dispositions de la convention 158 de l'Organisation internationale du travail ou l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme qui se fonde sur une telle notion.

Plus délicate est la question de savoir si l'article 1 de la partie 5 de la Charte, qui porte sur la mise en œuvre des engagements souscrits en ce qu'il précise que *"les engagements découlant de l'article 2, paragraphe 1, de la Charte seront considérés comme remplis dès lors que ces dispositions seront appliquées à la grande majorité des travailleurs"*, ne permet pas la non-application de cette durée raisonnable aux seuls salariés en forfait jours bien que, selon les statistiques, cette minorité de salariés soumis au forfait jours représente aujourd'hui plus d'un million et demi de travailleurs.

De la réponse à cette question de l'applicabilité directe découlent des conséquences importantes.

Si le juge décide de contrôler le respect de certaines dispositions de la Charte à l'occasion des litiges entre employeurs et salariés, il sera conduit à déclarer nulles ou privées d'effet, par exemple, des conventions de forfait jours conclues en violation de ces dispositions. Faute pour les pouvoirs publics de modifier la loi en vigueur, la voie de recours devant la juridiction administrative en réparation du préjudice subi, du fait de la responsabilité de l'Etat, pourrait être empruntée par les employeurs conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Je cite : *"Considérant que la responsabilité de l'Etat du fait des lois est susceptible d'être engagée en raison des obligations qui sont les siennes pour assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'intervention d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France."* C'est un arrêt d'Assemblée du 8 février 2007.

Telles sont les quelques observations et interrogations que je voulais soumettre à propos de la pratique par la Chambre sociale de la Cour de cassation, de la Charte sociale européenne révisée.

*(Applaudissements)*

**M. AKANDJI-KOMBE.**- Merci beaucoup, Monsieur le Conseiller, pour cette riche présentation. Je ne doute pas qu'elle fera l'objet tout à l'heure de questions et d'échanges fort intéressants. Si Madame le Doyen de la Chambre sociale de la Cour de cassation française, Mme Marie-France Mazars ici présente, souhaite prendre la parole tout à l'heure pour ajouter quelque chose à ce qui vient d'être dit, elle sera la bienvenue.

J'observe aussi que sont présents dans la salle des juges qui ont exercé ou exercent encore dans des juridictions suprêmes d'autres pays et que je salue. Monsieur le juge Stein Evju, ancien membre du Comité européen des Droits sociaux qui a présidé la Cour suprême du droit du travail en Norvège, pourrait peut-être intervenir lui aussi pour alimenter la discussion.

Mais, les échanges s'annoncent suffisamment denses pour que je ne tarde pas trop à donner la parole à M. Yves Veyrier dont j'ai déjà dit qu'il était de la Maison. Il est un membre éminent du CESE issu du monde syndical, et il préside la Section des Affaires européennes et internationales de l'institution qui nous accueille. Mais il est aussi représentant à l'OIT dans le cadre du tripartisme au titre des syndicats.

C'est à tous ces titres qu'il va nous présenter ses propres observations sur la pratique au quotidien de la Charte. Monsieur Veyrier, vous avez la parole.

**M. VEYRIER.** - Monsieur le Professeur, Monsieur le modérateur, merci. Monsieur le Conseiller, nous ne nous étions pas du tout donné le mot mais vous êtes allé sur les questions que je souhaitais en partie soulever.

Vous avez raison, je vais intervenir à ces différents titres, ne serait-ce que pour soulever une première question qui est que nous n'avons pas ici, au sein du Conseil économique, social et environnemental, de pratique particulière de la Charte sociale européenne. Cela pose peut-être question, j'y reviendrai à un autre moment de mon propos.

Je vais cependant, pour l'instant, me limiter au domaine directement lié aux relations de travail pour illustrer un certain nombre de ces questions. Le cinquantenaire de la Charte sociale et ce colloque, en France, aujourd'hui, ne pouvaient pas mieux tomber, vous venez de le souligner.

L'exemple en particulier du forfait jours, donc des conclusions à la fois de la Cour de cassation et précédemment du Comité européen des Droits sociaux, le résultat de l'examen des rapports nationaux, ses conclusions ou ses décisions sur les réclamations collectives, illustrent d'une certaine manière le bien-fondé, l'apport de la Charte sociale européenne à la question sociale. Cela est vrai tout à la fois :

- sur le contenu, et vous venez d'évoquer la question de la protection en matière de durée du travail, donc l'invocation du respect d'une durée raisonnable de travail ; d'une certaine façon, le Comité européen des droits sociaux, dans ses conclusions, vient corriger l'oeuvre du législateur français en la matière ;
- sur les procédures puisqu'on a ici une combinaison du contrôle *via* l'examen des rapports et de celui opéré dans le cadre de la procédure de réclamations collectives.

Cela étant, je vais aussi me placer - cela a été dit ce matin en ouverture de ce colloque - plus en perspective qu'en examen du passé, même si justement la lecture du passé peut nous aider à poser des questions et à essayer d'envisager l'avenir. Je vais poser un certain nombre de questions.

Tout d'abord, je vais prendre l'exemple du temps de travail. Cela va regrouper un certain nombre des questions posées par le juge, cette fois-ci du point de vue de l'utilisateur au sens de l'interlocuteur social. Je me place plutôt du point de vue du travailleur et du syndicaliste. De toute façon, la question de la régulation, notamment du temps de travail, intéresse tout autant les employeurs qui sont les interlocuteurs au quotidien des représentants des travailleurs pour ce qui concerne les conventions collectives dans les entreprises, plana l'échelle nationale, ou encore à l'échelle européenne ou internationale.

La source de la législation sociale est effectivement variable. Elle a évolué et elle est variable dans ses origines s'agissant spécifiquement du temps de travail. En France, on est passé d'une durée, je dirais économique, du travail de 40 à 39 heures, à la réduction du temps de travail à 35 heures avec la contrepartie d'une plus grande flexibilité du travail. Quant aux cadres susceptibles de bénéficier d'une autonomie quant à la gestion de leur temps de travail, il y a eu l'instauration du mécanisme du forfait en jours qui prévoyait une durée de travail de 235 jours par an. Ces cadres, dotés d'une autonomie, dépassaient déjà en réalité les 39 ou 40 heures, et donc, *a fortiori* on pensait qu'ils dépasseraient les 35 heures sans que l'on puisse véritablement le contrôler. La contrepartie consistait donc à leur assurer un certain nombre de jours de repos, les célèbres "RTT", "réduction du temps de travail". Cependant, on s'est aperçu qu'ainsi il n'y avait plus de limite imposée sur les journées de travail, et, par ailleurs il n'est pas certain que les cadres utilisent effectivement les jours de RTT.

C'est la situation actuelle en France. C'est aussi le produit d'une évolution au plan international. N'oublions pas que la législation en matière du temps de travail date des années 1919-1920, d'abord avec l'institution de l'Organisation internationale du travail. La première convention de l'OIT porte sur le temps

de travail et instaure la limite maximale de travail à 48 heures hebdomadaires pour des raisons de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs.

Ensuite, effectivement, la Charte sociale européenne, en 1961, introduit cette notion qui n'est plus normative, mais de durée raisonnable du travail, puis l'Union européenne avec une directive en 1993 qui elle-même reprend cette durée maximale hebdomadaire de temps de travail de 48 heures avec quelques cas de dérogations possibles, le célèbre "*opt-out*" qui fait débat depuis un certain nombre d'années entre la Confédération européenne des syndicats, le législateur et les employeurs européens.

La Comité européen des droits sociaux a donc considéré, et ses conclusions sont reprises par la Cour de cassation, que le forfait en jours ne permet pas d'assurer une durée raisonnable du travail. En partant du droit national, mais aussi des directives européennes prévoyant un temps de repos de 11 heures quotidiennes et de 24 heures hebdomadaires, il a calculé qu'on arrive à des semaines de travail allant jusqu'à 78 heures hebdomadaires, ce qui n'est plus raisonnable.

On s'aperçoit que la norme est difficile à affirmer. On nous indique 78 heures au regard d'un faisceau de sources de droit, notamment communautaires, sauf que l'on oublie que la France est parmi les pays ayant ratifié la Convention n°1 de l'Organisation internationale du travail. Appliquer l'article 55 de la Constitution voudrait dire que la semaine, pour qui que ce soit, ne peut dépasser les 48 heures hebdomadaires sous réserve des cas de dérogations possibles prévus dans cette même convention.

Il faudrait sans doute avoir ensuite un débat sur la réserve de la réciprocité car cela devient assez compliqué. Vis-à-vis de quelles parties la réciprocité s'applique-t-elle ? Sont-ce celles ayant adopté la convention mais qui n'ont pas forcément ratifié ou est-ce vis-à-vis des seules ayant ratifié les conventions ?

Tous les Etats, bien qu'ils aient adopté la convention en question, n'ont pas forcément aujourd'hui ratifié cette convention.

La première question que l'on vient à se poser est d'une certaine manière double :

- Quelles procédures utiliser ?

Les parties essayent d'utiliser un maximum de procédures ou d'éléments de législation.

- A qui s'adresser ?

Vous avez évoqué la source de droits multiples (Charte communautaire des droits sociaux, Charte sociale européenne, Convention européenne des droits de l'Homme), j'ajouterais les conventions de l'OIT.

On en vient naturellement à s'interroger sur le risque d'empilement de contradictions. Un débat avait eu lieu au moment du traité constitutionnel de l'Union européenne, et c'est une question posée par l'un des intervenants : doit-on faire en sorte que l'Union européenne adhère à la Convention européenne des droits de l'Homme ou intègre-t-elle la Charte des droits fondamentaux qu'elle a adoptée à Nice, en 2000, qui est assez proche de la Convention européenne des droits de l'Homme et de la Charte sociale européenne ?

Finalement, on a décidé de faire les deux. Cela veut dire que l'on n'a pas su trancher une question majeure : doit-on donner une primauté à l'un par rapport à l'autre ?

Cette question essentielle est aujourd'hui posée sur la liberté syndicale et le droit de négociation collective, notamment par les arrêts récents, assez célèbres maintenant, de la Cour de justice européenne, en tout cas au niveau de l'Union européenne, qui sont les arrêts Laval et Viking ayant mis en concurrence les droits de l'Homme, les droits sociaux, notamment le droit syndical, le droit aux négociations collectives avec des droits économiques intégrés au traité de l'Union européenne liés à la libre circulation des entreprises, des services et des prestations au sein du marché unique européen.

On se retrouve dans la situation où la Cour de justice européenne, pour trancher, ne sait pas faire autrement. Actuellement, elle est là avec une double compétence. Si on avait donné la primauté au Conseil de l'Europe, peut-être aurait-on pu établir une primauté dans le droit entre le droit social, les droits de l'Homme et les droits économiques.

La Constitution française a, en préambule, la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen. Les traités de l'Union européenne mettent au même niveau les droits fondamentaux et les droits économiques et d'autres compétences.

On se trouve donc face à une difficulté majeure. Pour trancher, la Cour de justice européenne a invoqué le principe de la proportionnalité. Je ne suis pas juriste ; je ne vais donc pas entrer dans les débats sur ce principe de proportionnalité. Cependant, ce qui est très intéressant, c'est que l'OIT a été amenée à s'exprimer sur cette situation au travers d'un cas invoqué par un syndicat de pilotes britanniques de British Airways (BALPA). Ce dernier a posé la question de la prééminence des droits sociaux, des droits de l'Organisation internationale du travail vis-à-vis des droits économiques.

Les conclusions de la Commission des experts de l'Organisation internationale du travail (l'équivalent du Comité européen des Droits sociaux en matière de supervision de l'application des normes de l'OIT) sont très intéressantes. La Commission d'experts a dit explicitement qu'elle n'avait jamais pris en compte le principe de proportionnalité dans l'élaboration de ses conventions. Elle estime qu'il n'y a aucune raison de revoir sa position sur ce point.

Il est intéressant de noter que la Charte sociale européenne, de ce point de vue, a un lien direct avec l'Organisation internationale du travail, notamment sur le thème de la durée raisonnable en lien avec la Convention 158 de l'OIT prévoyant un certain nombre de normes en matière de protection des salariés en cas de licenciement. Cette convention 158 a été utilisée par un syndicat français, FO en l'occurrence. La CGT a utilisé avec la CGC la Charte sociale européenne sur le forfait jours. La convention 158 a été utilisée pour mettre en question (elle a d'ailleurs obtenu gain de cause) le contrat nouvel embauche instaurant une espèce de période de deux ans que l'OIT n'a pas estimé raisonnable du point de vue de la protection des travailleurs en cas de licenciement.

Est également soulevé le problème de l'articulation entre la Convention européenne des droits de l'Homme et la Charte sociale européenne. En effet, la Convention européenne des droits de l'Homme contient des dispositions en matière de droits de première génération. Sur cette base, la Cour a décidé que le droit de négociation collective ne découlait pas de la liberté syndicale. Au contraire, la Charte sociale européenne a introduit le lien entre liberté syndicale et droit de négociation collective ; d'ailleurs, pour l'Organisation internationale du travail, un lien extrêmement étroit existe entre les conventions 87 et 98 puisque a été mis en place, en 1951, un Comité de la liberté syndicale ayant pour charge d'examiner toutes les plaintes en violation des conventions 87 et 98 portant sur les droits de liberté syndicale et de négociations collectives.

Il a fallu, en 2006, l'arrêt Demir et Baykara contre la Turquie pour arriver, dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme, à lier les droits en matière de négociations collectives au principe de la liberté syndicale. Il y a là aussi une articulation possible avec l'article H de la Charte sociale européenne.

Je vais conclure en disant que le Conseil économique social et environnemental a adopté, il y a deux semaines, un avis portant sur le G20. Le G20 est à l'ordre du jour en ce moment puisque, lundi et mardi, une réunion des ministres de l'emploi du G20 est prévue en préalable au sommet qui se tiendra à Cannes. La question sociale est une question portée de manière très importante aujourd'hui par les organisations syndicales et, on l'espère, avec les employeurs, comme la question majeure du modèle économique mondial aujourd'hui, de ce que l'on appelle "la mondialisation". C'est la question à laquelle les Etats, les gouvernements, doivent de manière impérative et urgente répondre.

Incontestablement, l'anniversaire de cette Charte sociale européenne doit être utilisé pour répondre aux questions, faire progresser et faire que la Charte sociale européenne avec le Conseil de l'Europe soit un élément du progrès de la dimension sociale comme ordre premier de la construction économique internationale. Je vous remercie.

*(Applaudissements)*

*Discussion*

**M. AKANDJI-KOMBE.**- Merci beaucoup Monsieur Veyrier pour cette contribution qui soulève de nombreuses questions, auxquelles il va falloir répondre.

Au fil des communications, j'ai relevé un certain nombre d'éléments qu'il me semble intéressant de soumettre à la discussion.

Concernant le dernier point évoqué par M. Veyrier, à savoir la question de l'articulation des textes, des procédures et des interprétations, je voudrais seulement indiquer que dans la discussion autour de cette question, il est important de se référer à l'article H de la Charte sociale, lequel est rédigé de la manière suivante : *"Les dispositions de la présente Charte ne portent pas atteinte aux dispositions de droit interne et des traités, conventions ou accords bilatéraux ou multilatéraux qui sont ou entreront en vigueur et qui seraient plus favorables aux personnes protégées."*

Nous avons là un principe de droit social, bien connu en droit français sous l'appellation de « principe de faveur », particulièrement fondamental en tant que principe d'articulation.

D'autres questions ont été posées autour de l'invocabilité de la Charte devant un juge interne. Il est un fait que les pratiques judiciaires en la matière varient selon les pays et selon les juridictions. Ces questions sont capitales et je pense personnellement qu'en France la Chambre sociale de la Cour de cassation a introduit un élément nouveau dans la discussion. Cet élément, c'est le fait que l'article I de la Charte révisée soit considéré comme un des paramètres d'appréciation de l'effet interne d'une disposition de la Charte sociale. On pourra peut-être y revenir tout à l'heure.

Il y a aussi, bien sûr, les propositions par M. de Lamaze et par M. Eugen Brand.

Cela étant dit, la parole est maintenant à la salle. Je la confie immédiatement à M. Stein Evju, ancien membre du Comité européen des Droits sociaux et ancien Président de la Cour suprême du travail de Norvège.

**M. EVJU** (*interprétation*).- Merci M. le Président. Je vous prie de mettre vos écouteurs car je vais parler en anglais.

Tout d'abord, je souhaite profiter de cette occasion pour remercier le modérateur de sa présentation. J'aimerais souligner les observations de M. Veyrier concernant le conflit que nous connaissons actuellement entre, d'un côté, le droit de l'Union européenne tel qu'il a été fixé par la Cour de justice de l'Union européenne dans ce cadre très fameux et, de l'autre, le droit international.

Je me limiterai au droit de grève et au droit à la négociation collective. C'est là l'une des questions principales du droit du travail de nos pays européens.

S'agissant du rapport entre la Charte sociale et les différentes législations nationales, vous me permettez, Monsieur le Président, d'évoquer l'article H de la Charte ainsi que l'annexe fort énigmatique de ce texte.

Il est à noter tout d'abord que l'Annexe à la Charte prévoit notamment que celle-ci « contient des engagements juridiques de caractère international dont l'application est soumise au seul contrôle visé par la partie IV », laquelle partie IV concerne, rappelons le, le contrôle de l'application de la Charte par le Comité européen des droits sociaux. Cette disposition a suscité beaucoup de débats et peut être comprise de différentes façons.

Pour moi, cette disposition se réfère avant tout au mécanisme de contrôle sur rapports et sur réclamations collectives. Il n'y a dès lors aucun doute sur le fait que c'est au Comité européen des Droits sociaux qu'il appartient d'évaluer le droit national et les situations nationales et de décider s'ils sont compatibles ou non avec les obligations que comporte la Charte..

Dans cette perspective, cette clause de l'annexe semble impliquer que les dispositions de la Charte ne sont pas directement applicables et appelleraient, pour s'appliquer, des mesures nationales. Mais nous savons que dans un certain nombre de pays (peut-être dans tous), les dispositions de la charte sociale ont été directement appliquées par les juridictions nationales.

Comme vous avez dit que j'étais juge, je me référerai à un arrêt de la Cour suprême norvégienne qui fournit une illustration intéressante. Le Comité européen de Droits sociaux a eu à connaître d'une réclamation collective concernant un mécanisme, prévu par convention collective, permettant à des syndicats d'opérer des prélèvements sur les salaires des travailleurs en tant que contrepartie du service de surveillance des salaires par ces syndicats. Il s'agissait pour le Comité de dire si ce prélèvement obligatoire était de nature à porter atteinte à la liberté syndicale ou non. Il se trouve que la même question a été posée à la Cour suprême norvégienne en 2009 dans une affaire. Cette Cour a alors dit approximativement ce qui suit : *"Dans cette affaire, donnée ce qui concerne les lignes d'orientation à suivre, nous attachons beaucoup d'importance à l'opinion exprimée par le Comité européen des Droits sociaux dans cette affaire."* C'est un excellent exemple de la manière dont les cours nationales peuvent utiliser la Charte sociale européenne même si celle-ci n'a pas été introduit en droit national ou n'a pas donné lieu à l'adoption de mesures nationales de mise en œuvre. Les juges internes peuvent toujours l'utiliser comme un instrument international permettant d'éclairer l'interprétation du droit national.

Merci de votre attention.

**M. AKANDJI-KOMBE.**- Merci beaucoup pour ces précisions et cette contribution.

J'ai le plaisir de donner la parole à M. Philippe Texier, bien connu dans cette Maison en tant que membre de la Cour de cassation française et membre du Comité des droits économiques et sociaux des Nations Unies.

A cet instant-ci, je me permettrais de demander aux différents orateurs d'être brefs. Il ne nous reste que dix à quinze minutes de discussion.

**M. TEXIER.**- Je vous promets que je serai très bref. Je voulais introduire une complication en qualité de membre du Comité des droits économiques sociaux et culturels : l'applicabilité directe du Pacte international. La Cour de cassation, dans un arrêt de décembre 2008, a jugé que le pacte international relatif aux droit économiques, sociaux et culturels était l'application directe. Elle l'a fait de façon très ferme à partir d'un moyen qui n'était même pas présenté par les parties et qu'il a donc soulevé d'office, et ce à propos d'une loi locale d'Alsace Moselle. Je n'entre pas dans les détails de cet arrêt.

L'article 55 de la Constitution française, cela a été rappelé à plusieurs reprises, est très net sur ce point. Les instruments internationaux sont supérieurs aux lois nationales. Ils doivent être invoqués chaque fois que la loi nationale est en contradiction avec eux. Cela a été rappelé pour la convention 158 de l'OIT à propos des contrats "nouvelle embauche".

Il me semble que la législation internationale, qu'elle provienne de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe ou du système des Nations Unies, a un caractère subsidiaire. Elle doit être invoquée chaque fois que nécessaire, chaque fois que la loi ou la pratique nationale est en contradiction. A partir de là, la question de l'applicabilité directe ne devrait pas se poser. Elle coule de source chaque fois qu'un instrument international est suffisamment précis.

En l'occurrence, l'article 6 n'est pas vraiment précis. Les rédacteurs de cet arrêt seront mieux placés que moi pour en parler. Cet article a été invoqué car, tout simplement, on n'a rien trouvé ni dans la législation

nationale ni au plan européen. Cet article 6, "le droit au travail", qui pourtant existe au plan européen, a finalement permis de contrecarrer cette législation.

**M. AKANDJI-KOMBE.**- Merci pour cette contribution. Mais n'était-ce pas un arrêt de la Chambre criminelle ?

**MARIE-FRANCE MAZARS, Doyenne de la Chambre sociale de la Cour de cassation (France).**- Non, c'est bien la Chambre sociale. Elle s'est, il est vrai, inspirée de la chambre criminelle.

**M. AKANDJI-KOMBE.**- Fort bien.

Monsieur Veyrier, peut-être voulez-vous réagir ?

**M. VEYRIER.**- Au niveau de la Chambre sociale, certains peuvent nous tresser des lauriers que l'on reçoit avec beaucoup d'humilité. Je comprends très bien que, d'un point de vue de l'application de la Charte, on ait envie de dire (et je suis d'accord avec Philippe Texier sur ce plan-là) que la Charte est un engagement international et qu'il faut l'appliquer.

On voit bien les réticences existant non seulement en France mais dans beaucoup d'autres juridictions. Cela montre que les choses ne sont pas si simples que ça. Effectivement, quand les stipulations, les dispositions des instruments internationaux sont précis et clairs, à l'évidence, ils s'imposent. Le juge considérera qu'il peut s'appuyer sur eux.

Mais dès lors qu'on a affaire à des dispositions plus compliquées, qui se heurtent éventuellement à des dispositions de droit interne, qui éventuellement ne sont pas précisées ou interprétées par le Comité européen ou le Comité des experts de l'OIT, les choses sont moins simples.

La remarque de Philippe Texier me suggère une autre question. Le juge peut-il se prononcer, comme il l'a fait à cette occasion, sur l'applicabilité de l'ensemble du texte ? On a été audacieux dans cette affaire. Ne devrait-on pas plutôt opter pour une approche disposition par disposition ? Auquel cas, la réponse peut varier d'une disposition à l'autre.

**M. AKANDJI-KOMBE.**- Merci. Sur ces questions, nous sommes tous conscients, ou si nous ne le sommes pas, il faudrait l'être, que la question de l'application du droit est une des plus compliquées, et pas seulement du droit international. Objectivement, la position des juges n'est pas simple.

Ce que le législateur n'a pas voulu ou n'a pas pu résoudre, ce que les négociateurs internationaux n'ont pas pu trancher, se retrouvera fatalement, un jour ou l'autre, devant le juge. Ce dernier a l'obligation de ne pas se démettre, et donc de trancher. Ce qui nous occupe aujourd'hui, à savoir l'applicabilité des traités internationaux en droit interne, fait partie de ces questions délicates que le juge doit trancher.

Avant de l'aborder, il faudrait au moins convenir de ce qu'il convient d'entendre par « invocabilité » d'un texte international, ou par la notion de « justiciabilité » appliquée à ce texte. J'ai tendance, pour ma part, à considérer très simplement qu'est « justiciable » toute règle de droit ou toute norme juridique susceptible d'être appliquée par un juge. Cela étant dit, il faudra ensuite se mettre d'accord sur la notion « d'application judiciaire du droit ». Les juges ici présents ne me contrediront pas si je dis que cette application recouvre dans la réalité des hypothèses nombreuses. Cela peut aller de la substitution de la règle internationale à la disposition interne applicable au litige à son application au cas d'espèce jusqu'à, comme la Chambre sociale l'a fait le 29 juin dernier, l'interprétation conforme du droit national.

Invocabilité ou applicabilité recouvrent ainsi une gamme extrêmement vaste. A l'université, y compris entre universitaires, l'habitude a été prise de tout ramener à ce que l'on nomme "l'effet direct" ou le "*self-executing effect*", dans une vision immuable, indifférente au temps qui passe, qui continue à puiser sa source dans la décision Foster Elam de la Cour suprême des États unis de 1829 ! Depuis lors, de l'eau a coulé sous les ponts, y compris du point de vue du droit international, et nous aurions intérêt à réfléchir à nouveau à cette question à la lumière des temps d'aujourd'hui et des données actuelles.

Je vous propose d'aborder les quatre interventions ensemble.

**UN INTERVENANT** (*interprétation*).- Je ferai un bref commentaire. Ce n'est pas vraiment le moment de commencer un débat sur la Charte, sur les droits des personnes et des travailleurs interdépendants, des "freelance". Ce type de travail indépendant est de plus en plus répandu et beaucoup de gens se trouvent dans cette situation. Or ils n'ont pas du tout de droits, qui plus est de droits collectifs, et notamment le droit à la négociation collective. Au plan européen, ne faut-il pas discuter de cela ? J'ai lu récemment la traduction d'une loi espagnole à ce sujet. "Ce n'est pas le moment d'en parler au plan européen", c'est ce que dit la loi espagnole.

**M. GENTY**.- Claude-Laurent Genty, Président d'honneur de la conférence des ONG du Conseil de l'Europe. L'un des membres du panel pourrait-il nous dire si tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, notamment de l'Union européenne, ont ratifié aujourd'hui la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe ? Si tel n'est pas le cas, quels sont les pays qui n'auraient pas ratifié, et notamment les pays de l'Union européenne ?

**M. BURBAN**.- Je suis professeur à Sciences Politiques. Je pose une question complémentaire : tous les Etats membres ont-ils ratifié le fameux protocole additionnel de 1995 sur les réclamations collectives, qui a été adoptée il y a tout de même seize ans déjà ?

**M. LORCHER**.- Merci. Mon nom est Klaus Lorcher. Je voulais approfondir un peu la question des conflits entre les normes internationales. Vous avez fait référence à l'article H mais je voulais ajouter, ce qui me semble très important, la Constitution de l'Organisation internationale du travail qui contient des dispositions comparables à celles de l'article H.

Je me réfère par ailleurs à l'article 53 de la Charte de l'Union européenne, pour reprendre une question de mes prédécesseurs. Tous les Etats de l'Union européenne ont ratifié la Charte ou la Charte révisée. Le minimum d'interprétation concernant la Charte de l'Union doit donc se baser sur la Charte sociale européenne. Comme il y a également dans le préambule de la Charte de l'Union des références aux Chartes du Conseil, on peut en conclure que l'interprétation dans le cadre de l'Union doit se baser sur la Charte sociale européenne révisée. Merci.

**M. AKANDJI-KOMBE**.- Merci beaucoup, d'autant plus que vous avez répondu à l'une des questions qui avait déjà été posée sur la ratification.

**UNE INTERVENANTE** (*interprétation*).

J'ai été invitée spécialement par la Commission européenne à assister à cette réunion. J'apprécie ce que vous venez de dire. Ma question est la suivante : pourquoi l'Union a-t-elle du mal dans le domaine de la justice sociale ? Depuis des mois, j'ai des problèmes avec ma situation. Depuis 2005, le gouvernement français a refusé de me payer ce qu'il me doit. En 2009, on m'a conseillé de venir devant le Conseil d'Etat. On m'a demandé quel était l'arrangement entre mon avocat et moi pour partager mon argent. Depuis, je dis devant vous que je n'ai rien à manger. C'est très difficile à vivre. C'est pour cela que je me trouve ici aujourd'hui, devant vous. Vous m'avez vue, je parle anglais. J'ai droit à l'argent qui m'est dû. Merci.

**M. VEYRIER**.- J'ai entendu la question relative à la clarté des dispositions. Comme vous l'avez évoqué, Monsieur le modérateur, il s'agit aussi de savoir jusqu'où on va dans la négociation intergouvernementale, voire même tripartite, sur le contenu de telle ou telle convention. Le fait est qu'à un moment donné, les compromis font que ce qui est estimé comme étant un progrès n'était pas aussi défini, normatif que ce que certaines parties auraient pu souhaiter.

Doit-on renvoyer au juge le soin de trancher ce que l'on n'est pas capable politiquement de trancher ?

A mon avis, non ! Evidemment, le juge, lorsqu'il est saisi, se trouve dans l'obligation d'émettre un jugement et de trancher. Cependant, je suis tout à fait d'accord sur le fait que c'est aussi à nous, syndicats, employeurs, associations, ONG, citoyens, quand cela est possible, de nous saisir des normes existantes et de les invoquer comme on a pu le faire, par exemple, sur la convention 158 vis à vis du Contrat nouvelle embauche ou comme on peut le faire sur d'autres thématiques.

A charge donc pour nous d'invoquer ces normes et de faire en sorte que les démarches juridiques et "politiques" se complètent d'une certaine façon. C'est ainsi que l'on fera progresser les choses.

**M. BRAND.**- Sur cette question du lien entre les différents textes, conventions, etc., je suis bien conscient qu'il y a un travail très important et complexe à faire. La question que j'aimerais vous poser est la suivante : autour de quelle boussole doit se faire un tel travail pour arriver à des cadres au niveau du droit ? Comment ce travail sur le lien entre les différents textes et sur leur rencontre avec la réalité peut-il être abordé ?

C'est là une exigence importante : que les conventions conclues au plan européen soient réellement utiles aux populations en général en Europe, mais aussi pour ceux qui sont dans les situations les plus difficiles. Cela me fait penser à cette question de l'aide humanitaire. Voilà que des millions de personnes, tout à coup, se trouveraient sans argent. Dans ce débat, on peut tout à fait se demander s'il faut ou pas continuer l'aide humanitaire. C'est justement là que je vais parler de la boussole et revenir aux gens.

Quand on écoute les gens qui doivent aller dans les banques alimentaires, bien sûr, ils reconnaissent le caractère d'aide de ces dispositifs tout en nous disant avec force qu'ils sont humiliés. Ils demandent avec force : *"quand pourrions-nous parler avec les autres du droit à l'école, du droit au logement, du droit à la formation, du droit à pouvoir vivre en famille ? Quand finira-t-on par nous voir dans cette complicité-là et non pas comme des gens ayant simplement besoin de ne pas mourir de faim ?"*

C'est là qu'il faut réussir la rencontre. Il ne s'agit pas des droits de l'Homme pour les pauvres et des droits de l'Homme pour une Europe en soi, mais bien d'accepter politiquement que, si nous voulons une Europe des droits de l'Homme, il faut partir des situations des plus extrêmes. Le droit est le droit de tout le monde, et la justice la justice de tout le monde.

**M. AKANDJI-KOMBE.**- Merci. Cette première table ronde est achevée. Je dirais en une seule phrase que nous avons démarré un chantier, peut-être celui de ces prochaines années. C'est le chantier d'une réflexion, d'une construction à plusieurs voix, à plusieurs mains, à plusieurs plumes, sur la question cruciale de la coordination des normes de protection des droits sociaux.

Merci encore à tous les intervenants de cette première table ronde. J'appelle ceux de la seconde.

*(Applaudissements)*