

LA PROCÉDURE DE RÉCLAMATIONS COLLECTIVES DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

RÉGIS BRILLAT

La lutte contre la pauvreté est au cœur des préoccupations de tous les traités ou textes internationaux qui visent à garantir les droits humains que l'on qualifie de «droits sociaux». Elle revêt une telle importance que, parfois, l'on assimile entièrement la garantie des droits sociaux et la lutte contre la pauvreté.

Pourtant, il convient d'emblée de remarquer que deux idées largement répandues sont en partie inexactes. Premièrement, les droits sociaux ne concernent pas seulement les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale mais sont des droits qui concernent l'ensemble de la population. Deuxièmement, les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale ne sont pas seulement victimes de violation de leurs droits sociaux mais aussi de leurs droits « civils et politiques ». La pauvreté et l'exclusion sociale illustrent, a contrario, les principes de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits humains¹.

La Charte sociale européenne², élaborée au sein du Conseil de l'Europe, adoptée en 1961 puis révisée en profondeur en 1996, est un traité qui garantit des droits dans les domaines du logement, de la santé, de l'éducation, de l'emploi, de la protection sociale et de la non-discrimination.

Pour assurer que les Etats respectent le traité, un mécanisme de contrôle a été prévu qui repose sur deux procédures : tout d'abord un système de rapports selon lequel les Etats soumettent chaque année des informations au Conseil de l'Europe sur la manière dont ils mettent en œuvre une partie de la Charte ; ensuite, la procédure de réclamations collectives qui permet à certains groupes constitués de présenter des allégations de violations de la Charte.

C'est le Comité européen des Droits sociaux, qui statue sur la conformité des situations nationales à la Charte. Il se compose de 15 experts indépendants et impartiaux, élus par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour un mandat de six ans, renouvelable une fois.

1 Imbert, Pierre-Henri (1989). "Droits des pauvres, pauvres droits", *Revue du droit public*, n° 1, 1989.

2 www.coe.int/socialcharter.

Le Comité a été créé après l'entrée en vigueur de la Charte en 1965 et il a tenu sa première session à Strasbourg en décembre 1968 sous la présidence de Pierre Laroque. Il a pour mission de juger la conformité du droit et de la pratique des Etats parties à la Charte sociale européenne. Dans le cadre du système de rapports nationaux, il adopte des « conclusions » et dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, il adopte des « décisions ».

Ce qui confère à la Charte une utilité certaine en matière de politiques de lutte contre la pauvreté, c'est à la fois l'énoncé des droits qu'elle contient et les mécanismes qui permettent de s'assurer que les Etats respectent les engagements qu'ils ont souscrits en ratifiant le traité.

L'interaction entre les droits et le contrôle est en effet très grande ce qui conduit, afin de présenter la Charte, à commencer par exposer la procédure de réclamations collectives avant d'exposer les droits garantis par le traité à la lumière de l'interprétation donnée par l'organe de contrôle, le Comité européen des Droits sociaux.

_ LA PROCÉDURE DE RÉCLAMATIONS COLLECTIVES : UN VECTEUR DE DROITS

Lorsque l'on observe le système de protection des droits de l'homme qui fonctionne en Europe, en particulier au sein du Conseil d'Europe, on est frappé par la différence de traitement entre les droits qui sont qualifiés de « civils et politiques » et ceux qui sont qualifiés de « sociaux ».

Certes, les Etats européens affirment constamment leur attachement à l'indivisibilité et à l'interdépendance de tous les droits humains³. Mais, lorsqu'il s'agit de traduire ces principes dans la réalité juridique, une différence fondamentale existe : la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit la première catégorie de droits et est ratifiée par les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, est incontestablement un traité plus protecteur que la Charte sociale européenne qui garantit les seconds et est ratifiée par 40 Etats. En particulier, et c'est ce qui est le plus apparent : tout individu qui s'estime victime de la violation d'un droit peut exercer un recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme pour la première catégorie de droits mais pas pour la seconde.

Afin de combler cette différence de traitement des droits, la réforme de la Charte sociale européenne a conduit, en particulier, à l'instauration d'une procédure de réclamations collectives⁴. Après de longues négociations entre les Etats, un Protocole à la Charte sociale a été adopté en 1995 et est entré en vigueur en 1998⁵.

Cette procédure permet aux syndicats, aux organisations d'employeurs et à certaines organisations non-gouvernementales de porter réclamation devant le Comité européen des Droits sociaux,

3 Déclaration adoptée lors du 1er Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, Vienne, 1993 ; Plan d'action du 2e Sommet, Strasbourg, 1997 ; Plan d'action du 3e sommet, Varsovie, 2005.

4 Pour une présentation détaillée de la procédure, voir Akandji-Kombé, Jean-François (septembre-octobre 2000). « L'application de la Charte sociale européenne : la mise en œuvre de la procédure de réclamations collectives », *Droit Social*, n° 9/10.

5 www.coe.int/t/f/com/news/conventions

l'organe de contrôle de la Charte, lorsqu'ils considèrent qu'un droit garanti par la Charte n'est pas respecté.

Bien évidemment, il existe des restrictions certaines pour que cette procédure puisse s'appliquer. Tout d'abord, seulement 14 Etats⁶ l'ont acceptée parmi les 40 Etats qui ont ratifié la Charte sociale. Ensuite, un nombre limité d'organisations non-gouvernementales sont habilitées à présenter des réclamations : elles sont au nombre de 71 parmi les 400 organisations internationales non-gouvernementales qui participent aux travaux du Conseil de l'Europe⁷. Quant à la possibilité qu'ont les Etats d'accepter que des réclamations soient formulées par des organisations non-gouvernementales nationales, elle n'a été, jusqu'à présent, acceptée que par l'un des 14 Etats : la Finlande.

Si l'on regarde de plus près cette procédure, elle offre pourtant de nombreux avantages par rapport à une procédure de requêtes individuelles. En premier lieu, elle a un caractère préventif. Cela signifie que dès l'adoption d'une loi, d'un règlement, d'une nouvelle pratique, les organisations habilitées à faire des recours peuvent utiliser la procédure pour contester la conformité de la loi, du règlement ou de la pratique à la Charte sociale européenne. Il n'est pas nécessaire d'attendre que les effets négatifs soient apparus et se soient multipliés pour contester la règle. Ainsi, la procédure de réclamations collectives s'apparente-t-elle, d'une certaine manière, aux recours pour excès de pouvoir qui existent dans certains ordres juridiques européens et permettent de contester une règle dès son adoption.

Un deuxième avantage, incontestable, est que les organisations porteuses de la réclamation n'ont pas l'obligation d'être elles-mêmes victimes de la violation dénoncée même si elles présentent le recours au nom des victimes et si elles illustrent le recours par la description de la situation des victimes.

S'il est évident que la possibilité pour une victime de s'adresser à un juge est une dimension fondamentale de la reconnaissance et de la défense des droits de l'homme, il n'en demeure pas moins que le recours de la victime est, dans bien des cas, source de nouvelles difficultés et de nouvelles souffrances qui s'ajoutent à la violation elle-même des droits fondamentaux. C'est bien évidemment le cas dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : il est encore plus difficile que dans d'autres situations de prétendre que les victimes puissent elles-mêmes se lancer dans une procédure juridique qu'elles ressentent comme complexe et lointaine.

Dans cet ordre d'idées, la procédure de réclamations collectives parce qu'elle peut être utilisée soit par un syndicat ou une ONG au nom des victimes soit par un syndicat ou une ONG qui regroupe des victimes permet, grâce à la force du groupe, de compenser une partie des difficultés auxquelles sont confrontées les victimes.

⁶ Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Slovaquie et Suède
⁷ www.coe.int/T/F/NGO/Public

La solution idéale, qui garantirait une protection optimale des droits fondamentaux, consisterait bien évidemment à combiner les deux systèmes : requête individuelle et réclamation collective pour l'ensemble des droits humains. Les victimes auraient ainsi le choix de faire valoir la violation de leurs droits à titre individuel ou à titre collectif ou de combiner les deux procédures.

Puisque ce n'est pas le cas et qu'il est peu probable que les Etats européens accepteraient un tel changement dans un futur proche, il convient de se contenter de la procédure actuellement en vigueur mais il est important d'en utiliser complètement le potentiel.

La procédure elle-même n'est pas d'une grande complexité juridique. Contrairement à ce qui est prévu devant la Cour européenne des droits de l'homme, les associations qui présentent une réclamation n'ont pas l'obligation de saisir au préalable le juge national et les conditions de forme et de délai sont beaucoup plus souples. C'est ce qui explique en partie le nombre élevé des réclamations jugées « recevables » : 43 alors que seulement 4 ont été déclarées irrecevables.

Une fois la réclamation recevable, le Comité procède à l'examen de son bien-fondé par une procédure écrite qui se traduit par un échange de mémoires entre les parties. Le Comité peut également organiser une audition publique qui a un double avantage. D'abord, les réclamants peuvent présenter publiquement leurs griefs ce qui est important en matière de droits de l'homme. Ensuite, l'organisation et le gouvernement défendeur peuvent échanger des arguments et répondre aux questions du Comité ce qui est plus rapide que l'échange de documents écrits. Une telle audition a eu lieu, par exemple, le 25 juin 2007 dans le cadre des réclamations ATD Quart Monde et FEANTSA et a permis au Comité d'entendre les arguments des parties et de leur demander des précisions sur la situation en droit et en pratique.

Les 53 réclamations enregistrées⁸ et que le Comité européen des Droits sociaux a traitées ou traite en ce moment, concernent les questions suivantes : interdiction de la discrimination, droit de gagner sa vie par un travail librement entrepris, liberté syndicale, durée du travail, droit à l'éducation des enfants atteints d'autisme, droit à l'éducation des enfants en institutions, droit à la santé des enfants étrangers en situation irrégulière, interdiction des châtimets corporels contre les enfants, ainsi que droit au logement. Ce droit à fait l'objet de plusieurs réclamations notamment en ce qui concerne les droits des Roms.

Cette liste illustre le très vaste champ d'application matériel de la Charte, la dimension quotidienne des droits sociaux et leur importance dans les sociétés européennes.

LA JURISPRUDENCE DU COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX : DES DROITS CONCRETS ET EFFECTIFS

La lutte contre la pauvreté contre la précarité et contre l'exclusion sociale est au cœur des

8 www.coe.int/T/F/NGO/Public

objectifs de la Charte sociale européenne.

Dans le cadre de la procédure de contrôle de l'application de la Charte sociale par les Etats parties, le Comité européen des Droits sociaux a eu l'occasion de préciser la portée des droits et, par conséquent, la nature des obligations des Etats. Plusieurs passages de conclusions adoptées par le Comité indiquent l'interprétation générale qu'il fait du traité : « La Charte sociale est un traité dans le domaine des droits de l'homme. Elle a pour objet, au niveau européen, en complément de la Convention européenne des Droits de l'homme, de mettre en œuvre la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. Elle témoigne du souci des Etats qui l'ont ratifiée de donner un sens à l'indivisibilité et à l'interdépendance des Droits de l'Homme.

Dans cette perspective, il convient, tout en respectant la diversité des traditions nationales des Etats membres du Conseil de l'Europe qui font la richesse de l'acquis social européen et qui ne sauraient être mises en cause ni par la Charte ni par les conditions de son application :

- de consolider l'adhésion aux valeurs communes que sont la solidarité, la non-discrimination et la participation.
- de dégager des principes autorisant la mise en œuvre des droits reconnus par la Charte de manière également effective dans l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe.⁹ ».

Grâce à la procédure de réclamations collectives, le Comité a été en mesure d'aller plus loin que dans le cadre de la procédure de rapports afin de donner un sens et une signification précise à toutes les notions qui sous-tendent les droits. Par exemple : « Le Comité rappelle que l'objet et le but de la Charte, instrument de protection des Droits de l'Homme, consiste à protéger des droits non pas théoriques mais effectifs.¹⁰ ».

En ce qui concerne plus directement la lutte contre la pauvreté, contre la précarité et contre l'exclusion sociale, la Charte sociale révisée de 1996 prévoit des dispositions spécifiques: l'article 30 (droit à la protection contre la pauvreté et contre l'exclusion sociale) et l'article 31 (droit au logement). Ces dispositions ne sont pas isolées mais elles s'ajoutent à celles qui figurent depuis l'origine dans la Charte sociale c'est-à-dire, en particulier, les articles 11 (droit à la santé), 12 (droit à la sécurité sociale), 13 (droit à l'assistance sociale et médicale) et 14 (droits aux services sociaux).

Le Comité a explicité les enjeux de l'article 30 à l'occasion de l'examen de rapports des Etats parties et a notamment précisé ce qui suit : « L'article 30 exige des Etats Parties qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique, en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Il faut aussi qu'il existe des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants

⁹ Voir liste des Etats membres sur le site www.coe.int

¹⁰ Commission Internationale de Juristes (CIJ) c. Portugal, réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, §32

de la société civile et des individus touchés par la pauvreté et l'exclusion. Cette approche doit relier et intégrer les politiques de manière cohérente, en allant au-delà d'une approche purement sectorielle ou catégorielle.

Les mesures prises à cette fin doivent favoriser l'accès aux droits sociaux fondamentaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale et lever les obstacles qui l'entravent. Il convient de noter qu'il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive des domaines dans lesquels il importe d'engager des initiatives pour corriger les phénomènes pluridimensionnels de pauvreté et d'exclusion. »

En ce qui concerne l'article 31, à l'occasion de réclamations collectives récentes qui concernaient la France, ATD Quart monde contre France et FEANTSA contre France, le Comité a précisé son interprétation de cette disposition. On retiendra les éléments suivants :

«Les Etats doivent prendre les mesures juridiques et pratiques qui s'avèrent nécessaires et qui répondent à l'objectif de protéger efficacement le droit au logement. Ils disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer ce qu'il y a lieu de faire afin d'assurer le respect de la Charte, en particulier pour ce qui concerne l'équilibre à ménager entre l'intérêt général et l'intérêt d'un groupe spécifique, ainsi que les choix à faire en termes de priorités de ressources.

Il résulte du texte même des dispositions concernées qu'on ne saurait les interpréter comme imposant aux Etats parties une obligation de résultat. Cependant, le Comité rappelle que les droits énoncés par la Charte sociale sont des droits qui doivent revêtir une forme concrète et effective et non pas théorique. Il en résulte que les Etats parties ont l'obligation, pour que la situation puisse être jugée conforme au traité :

- de mettre en œuvre des moyens (normatifs, financiers, opérationnels), propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte;
- de tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats ;
- de procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées ;
- de définir des étapes, et de ne pas reporter indéfiniment le terme des performances qu'ils se sont assignées ;
- d'être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur l'ensemble des catégories de personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande.

En ce qui concerne les moyens propres à progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte, le Comité tient à souligner que pour l'application de la Charte, l'obligation incombant aux Etats parties est non seulement de prendre des initiatives juridiques mais encore de dégager les ressources et d'organiser les procédures nécessaires en vue de permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte.

Lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une

échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser.

En ce qui concerne la tenue de statistiques, cette obligation revêt une portée particulièrement importante s'agissant du droit au logement en raison de la multiplicité des moyens d'action, de l'interaction entre ces différents moyens ainsi que des contre-effets susceptibles d'intervenir en raison de cette complexité. Cependant, les statistiques n'ont de sens que si elles permettent de comparer les moyens dégagés ainsi que les résultats obtenus ou progrès réalisés aux besoins constatés.

Il importe que les pouvoirs publics soient particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande, en l'occurrence tout particulièrement les familles et les personnes en situation d'exclusion ou de pauvreté.¹¹ »

C'est en s'appuyant sur ces principes d'interprétation que les organisations et les individus peuvent, au niveau national, faire avancer la mise en œuvre effective du traité et le respect des droits qui en découlent. Il leur revient de répéter aux administrations, aux juges que la Charte est contraignante, qu'elle est concrète et doit servir de cadre aux progrès nécessaires pour que soient respectés les droits de tous.

La procédure de réclamations collectives a déjà conduit à des changements significatifs dans la reconnaissance effective des droits fondamentaux dans le domaine social. Plus encore, la Charte représente aujourd'hui un potentiel significatif d'évolutions qui permettront d'assurer que les droits inscrits dans le traité ne restent pas lettre morte dans la réalité quotidienne des individus.

La problématique du logement est incontestablement une dimension majeure de la lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion sociale. Il existe toutefois d'autres dimensions fondamentales telles les questions d'accès à la santé, à l'éducation, à l'emploi. D'autres réclamations seront vraisemblablement présentées au Comité à l'encontre d'autres Etats et portant sur d'autres aspects de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est ainsi que l'impact des droits de la Charte s'amplifiera. Mais, pour que cela arrive, la responsabilité des ONGs est immense : il leur revient de convaincre davantage d'Etats d'accepter de se soumettre à la procédure de réclamations collectives, d'utiliser cette voie de recours que les Etats leur ont donnée, de suivre les mesures prises par les Etats pour mettre les situations nationales en conformité à la Charte.

On l'aura compris : le chantier est immense !

11 ATD Quart Monde contre France, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §§ 59 à 67