

QUELLES GARANTIES DES DROITS SOCIAUX EN TEMPS DE CRISE?

WHICH GUARANTEES FOR SOCIAL RIGHTS IN TIME OF CRISIS?

JEAN-MICHEL BELORGEY

Président de la Commission Centrale d'Aide Sociale et membre du Conseil d'État

RESUMEN

L'article aborde, suite à la ligne critique que l'auteur a mise en évidence en d'autres occasions, la situation déplorable des demandeurs d'asile et des réfugiés et leurs droits sociaux, en condamnant les politiques publiques qui sont aux gages des intérêts économiques. En ce sens, l'Union Européenne est allée en construisant une société dominée par la concurrence et la précarité, dans laquelle l'homme est sacrifié aux choses. Par contre, le Comité Européen des Droits Sociaux, organe du Conseil de l'Europe, brandit la Charte Sociale Européenne comme instrument de garantie des droits sociaux.

Les directeurs de la revue *Lex Social, Revue des Droits Sociaux* remercient publiquement Jean Michel Belorgey pour l'effort réalisé dans le but de rédiger et nous faire parvenir à temps cet article et Alix David pour les inestimables «bons offices» à ce sujet.

Jean-Michel Belorgey est Diplômé de Sciences Po Paris et de l'Ecole Nationale d'Administration. Il a été pendant plus d'un demi-siècle membre du Conseil d'Etat

(France), dont il a présidé la Section du rapport et des études. Ancien Député de l'Allier (1981-1993) et Président des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale. Il a aussi été Président du Comité Européen des Droits Sociaux, période durant laquelle il a contribué à mettre en avant cette institution de contrôle des droits sociaux. Considéré comme "le Père" du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), il préside la Commission centrale d'aide sociale, dont il a façonné la jurisprudence pour les allocataires du revenu minimum d'insertion.

MOTS-CLES: demandeur d'asile, réfugiés, droits sociaux, Comité Européen des Droits Sociaux, Union Européenne, Charte Sociale Européenne

ABSTRACT

The present article tackles, in line with the critical scrutiny already emphasized by the author in previous papers, the precarious situation of asylum seekers and refugees concerning the enjoyment of their social rights, by denouncing the relegated position of public policies in relation to the prevalent economic interests. Indeed, the European Union has been building a reality guided by competition and precariousness where human beings become mere objects. Correlatively, the European Committee of Social Rights is emerging as an institution which somehow intends to correct such situation through the positive influence of the European Social Charter as an instrument guaranteeing social rights.

KEYWORDS: asylum seekers, refugees, social rights, European Committee of Social Rights, European Union, European Social Charter.

Quelqu'éprouvante que soit l'impression de déjà-vu, et de piétinement de la pensée, qu'engendre la lecture de nombre de documents d'origine politique, administrative et même universitaire traitant du sujet qui nous réunit (pour ce qui est de moi, à distance et par personne interposée, pardon), force est de constater que, si l'histoire événementielle connaît d'incessantes péripéties, ne serait-ce que parce que la fabrication d'événements a toujours été et est de plus en plus l'obsession de décideurs en proie à la société du spectacle, les représentations du monde qui rendent compte, par-delà ces vicissitudes, des tendances profondes, ne se renouvellent pas, elles non plus, tous les jours. Pas plus que ceux

qu'allergisent les droits sociaux, y compris ceux qui s'en sont fait une spécialité afin de mieux les pourfendre et les abattre, leurs défenseurs ne peuvent par conséquent inventer à tout bout de champ de nouveaux argumentaires. Et les développements auxquels je vais me livrer vont inévitablement reprendre, sinon sous forme de copié/collé, du moins de manière désespérément peu innovante, ceux que j'ai mis en avant

- en 2010 ou 2011 lors d'un colloque au Conseil économique et social français,
- en juin 2011 au séminaire de San Sebastian sur la « *Garantie des droits sociaux comme facteur différentiel de l'Europe* »
- en 2012, dans ma contribution aux Mélanges offerts au Professeur Aliprantis « *La charte sociale européenne et la crise : considérations générales et exemple de la Grèce* »
- en octobre 2013 à Tanger, où j'étais invité à parler des droits sociaux dans le contexte d'une politique d'austérité.

Mais je comprends (le dernier état de votre commande m'a éclairé à cet égard plus que je ne l'étais originellement) que, par-delà, ou comme un aspect de la question de la possibilité de préserver, pourquoi pas renforcer, en tout cas de faire obstacle au dépérissement et surtout à l'organisation du dépérissement des droits sociaux en temps de crise, vous souhaitez également, à raison peut-être de l'actualité de cette autre question, et des investissements qui ont été les miens en ce domaine (la présidence pendant plus de dix ans d'une section de la Cour nationale du droit d'asile française et la publication, en 2013, d'un livre sur le droit d'asile, qui sera prochainement réédité pour tenir compte des bouleversements introduits par la législation de juillet 2015), m'entendre traiter de la question du sort fait, dans le contexte de la crise, aux demandeurs d'asile et réfugiés.

1 – Sous ces auspices, il me paraît tout d'abord nécessaire de rappeler, car, si on n'en prend pas conscience, les ratiocinations juridico-éthiques sont vouées à l'enlisement, que l'ampleur et la forme des garanties des droits sociaux qu'on peut espérer maintenir, pourquoi pas mettre au jour, dépend très largement de l'idée qu'on se fait de « *la crise* », de ses causes, des remèdes qu'on peut y apporter en termes de stratégies économique, financière, monétaire, d'adaptation ou de reformulation du modèle de développement ; cela à la lumière d'une compréhension des rapports entre l'économie et le social qui ne fasse pas du social une pure variable d'ajustement, traitée de manière plus ou moins féroce, ou même vertueuse.

Les auteurs ne manquent pas, y compris quelques prix Nobel d'économie, Kenneth Arrow, Amartya Sen, Akerlov, qui ont consacré leur vie, au vu des risques économiques, écologiques, politiques, s'attachant à une mondialisation désordonnée, dans le cadre de laquelle le triomphe du ou des marché(s) n'est pas celui de la concurrence pure et parfaite, mais de la concurrence imparfaite, de la financiarisation de l'économie, et, au-delà de l'abjuration du keynésianisme, de la paralysie des régulations étatiques, du fait de la libération des mouvements de capitaux, à plaider en ce sens. Les économistes français ne manquent pas

non plus, Michel Aglietta, Frédéric Lordon¹ qui ont analysé les processus selon lesquels les politiques publiques se sont peu à peu mises au service des intérêts des dominants, et l'Europe, loin d'être un bouclier contre la mondialisation libérale, s'en est peu à peu révélée comme « la réalisation régionale ».

Tout récemment, dans un livre intitulé « *L'économie des besoins* » Jacques Fournier, spécialiste des questions sociales, qu'il a pendant de longues années enseignées de concert avec Nicole Questiaux, mais qui a aussi exercé des responsabilités de chef d'entreprise, a fait valoir que la marginalisation par l'Europe du tout marché, du tout profit, et de ce qui n'a de concurrence que le nom, des stratégies qui ont, dans le passé, été déterminantes pour la consolidation de la démocratie politique, et dans la lutte contre les récessions, constitue une redoutable menace pour la cohésion sociale, une prospérité partagée, et même la pérennité de la construction européenne. Il a marqué qu'il convenait de fixer des limites claires à la pénétration de la logique capitaliste au sein des fonctions collectives non marchandes, santé, aménagement urbain, éducation. Evoquant la question des prélèvements obligatoires, tout en admettant que ceux-ci ne doivent pas dépasser certaines limites à peine de freiner la croissance et de restreindre indument les choix des citoyens dans l'emploi de leurs revenus, il a également marqué qu'il ne fallait pas leur fixer de limites arbitraires, les « seuils » imposés en ce domaine comme en d'autres (le déficit des finances publiques, ou la part des dépenses sociales dans le PIB) n'ayant d'autre effet que d'impuissant les pouvoirs démocratiques et de les livrer aux seuls financeurs auxquels ils puissent désormais recourir : les marchés financiers. Plus généralement, son propos rejoint celui des auteurs insistant sur la nécessité de ne pas accepter que l'ébranlement des cadres traditionnels de régulation débouche sur la disparition de tout contrepoids étatique ou apparenté face aux acteurs privés, notamment aux entreprises multinationales, ou sur l'asservissement des acteurs publics à ces acteurs privés, explicite et avoué ou déguisé.

2 - Tout cela ne signifie pas que la gestion du social doive systématiquement être conduite sous le signe du maintien en l'état des différentes formes d'existant, de n'importe quels « *droits acquis* ». Les débats qui ont eu lieu dans plusieurs pays sur l'aménagement des stratégies conduites en matière de protection sociale ou de droit du travail sont, à cet égard, éclairants. Ils font apparaître qu'entre les partisans d'une liquidation des systèmes de protection sociale, ou de l'essentiel des règles de droit du travail protectrices des salariés, et ceux qui sont conscients de l'exigence de redonner qui ne fassent pas table rase du passé, il n'est qu'une apparence de points communs.

¹ Voir, en particulier, « *La malfaçon- Monnaie européenne et souveraineté démocratique* » ; Editions Les liens qui libèrent ; 2014

Exemplaires sont, à cet égard, s'agissant du droit du travail, les débats qui ont pris place en France à la suite de l'accord interprofessionnel du 11 janvier 2013², plus récemment, du rapport Combrexelle tendant à une simplification radicale du Code du travail³, puis du projet de loi travail. On sait combien divergentes sont, dans les différents pays européens les traditions d'élaboration de la norme en droit du travail. La Charte sociale en tient compte qui mentionne en l'article I de sa partie V, comme procédés de mise en œuvre des engagements souscrits tant la législation et la réglementation que des conventions conclues entre employeurs ou organisations d'employeurs et organisations de travailleurs, ou encore une combinaison de ces deux méthodes. Cet article ne privilégie donc aucune méthode, notamment pas, comme l'Union européenne y a ultérieurement poussé, ce choix étant épousé par la France, la négociation collective, encore moins les arrangements dans un tête à tête solitaire et inégal entre employeurs et salariés, en particulier au niveau de l'entreprise, ce qui est une tendance de la législation anglaise, qui a, pour ce motif, fait l'objet d'une condamnation par le CEDS.

S'agissant de la protection sociale, c'est à l'occasion d'une réforme du système de protection sociale néerlandais que le Comité européen des droits sociaux a eu l'occasion de s'exprimer le plus clairement en admettant que même un basculement des pratiques antérieurement en vigueur n'était pas inacceptable, à condition qu'il ne laisse personne à découvert. Il avait déjà de longue date admis que la distinction traditionnelle entre sécurité sociale et assistance avait, dans à peu près tous les pays, y compris ceux où, sur fond de tradition bismarckienne, elle était la plus marquée, peu à peu perdu tout sens, ce qui signifie que ni les articles 12 et 13 de la Charte, ni leur mise en œuvre ne peuvent être évalués séparément. Il faut décidément marquer que les redonnes honorables sont moins critiquables que les grignotages accumulés, comme ceux qui, encore en France, débouchent sur un déremboursement de nombre de dépenses de santé, sans parler des désordres engendrés par les regroupements mutualistes, et les bugs informatiques les ayant accompagnés.

Et puis sont venues les deux séries d'affaires grecques introduites par deux réclamations de février 2011, portant sur le droit du travail, et par cinq de janvier 2012, portant sur la protection sociale. Je me suis longuement étendu sur l'analyse de ces affaires dans les *Mélanges Aliprantis*, et ne crois pas devoir y revenir ici longuement, sinon pour rappeler que, en complète consonance avec les propos tenus par une mission de haut niveau du BIT, un rapport à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et plusieurs études de l'OCDE, le CEDS a condamné la Grèce, ou plus exactement la Troïka faisant violence à la Grèce, en articulant que les Etats qui ont souscrit à la Charte « *ont accepté de poursuivre par tous*

² Voir à ce sujet le colloque organisé à la Sorbonne par Jean-François Akandji-Kombé en avril 2013, et ma contribution « *Compétitivité des entreprises et sécurisation de l'emploi. Le passage de l'accord à la loi. Souverain, otage ou arbitre : demain quel législateur ?* »

³ Voir à ce sujet, plutôt que le petit opuscule de Robert Badinter et Antoine Lyon – Caen « *Le travail et la loi* », Fayard 2015, les prises de position dans la presse d'Antoine Lyon-Caen contestant la tendance à privilégier la négociation d'entreprise aux dépens de la négociation de branche et à chercher à préserver « *le rôle de garant de l'Etat* » dans une notion, celle d'ordre public, peut-être obsolète.

moyens utiles la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif d'un certain nombre de droits... », et ne peuvent, au prétexte de la crise, prévoir une baisse inconsidérée de la protection de ces droits, mais doivent, tout au contraire, prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que ces droits soient effectivement garantis au moment où le besoin de protection se fait le plus sentir.

Le professeur Freyssinet, dans un colloque organisé à la Sorbonne, à Paris pour le soixante-dixième anniversaire de la Sécurité sociale française, faisait identiquement valoir que, tout aussi bien dans le système beveridgien que dans le système bismarckien, l'emploi était la condition de la protection sociale, mais la protection sociale était également la condition de l'emploi, en permettant, par ses effets contracycliques, d'alimenter une demande solvable de biens de consommation de masse, en favorisant la vigueur et le moral des travailleurs, ainsi que, si nécessaire, leur mobilité géographique. Et si préoccupant qu'il soit que, dans le passé récent, les stratégies de relance de la croissance par la consommation n'aient pas produit les effets escomptés, il faut sans doute en chercher l'explication dans des analyses plus subtiles que la disqualification des modèles ayant antérieurement fait leurs preuves.

3 - Par-delà l'analyse des réalités économiques et sociales et de la contribution que le droit - mais quel droit ?- peut apporter au freinage du dépérissement des droits sociaux, il ne me semble toutefois pas dépourvu d'intérêt de tenter de comprendre les ressorts psychosociologiques du raz de marée néolibéral, et, pour une bonne part, la conjonction n'était pas fatale, anti-humaniste auquel nous assistons aujourd'hui.

On ne prête pas assez attention à la part que prend aux réorientations et aux basculements de la philosophie politique dominante, et des stratégies institutionnelles qu'elle inspire, au niveau des Etats, comme au niveau des ensembles plus vastes comme l'Europe, la façon dont, confrontés à des évolutions qui les dépassent et auxquelles ils se sentent impuissants à résister, les opérateurs de toute nature et les lauréats de la notoriété, soucieux de ne pas être marginalisés, disqualifiés, sont capables de changer leur fusil d'épaule. Ils se sont accrédités comme hommes de progrès, serait-ce sous des régimes réputés de droite, et néanmoins capables d'intuitions ou d'élans à la fois économiquement rationnels et socialement généreux. Et voilà qu'ils interviennent comme fourriers des politiques les plus effroyablement anti-humanistes, où l'homme est sacrifié aux choses, sommé, dans un contexte de concurrence et de précarité, de faire sans cesse la preuve de performances aux dépens de son semblable. C'est bien ainsi que s'est construite, au cours des vingt dernières années, l'Union européenne et qu'ont agi ceux qui l'ont construite.

C'était un miracle, dans ces conditions, qu'ait pu survivre, et tenter d'exercer une influence, dans une enceinte européenne distincte, certes, de celle de l'Union, mais elle aussi sensible à *l'esprit du temps*, et aux pressions idéologiques et institutionnelles en découlant, celle du Conseil de l'Europe, une institution comme le Comité européen des droits sociaux.

C'est avec retard que l'Europe de Strasbourg avait pu se doter d'un instrument exigeant de promotion des droits sociaux, la Charte sociale du Conseil de l'Europe, dont il est dommage qu'il ne soit venu que postérieurement à la Convention européenne des droits de l'homme, et qu'il n'ait pu bénéficier, pour assurer son respect, d'un mécanisme aussi prestigieux, et par conséquent aussi efficace, encore que l'efficacité ne soit jamais garantie, que celui mis en place pour la Convention européenne des droits de l'homme.

Le CDES a, en quelque cinquante ans, dans des conditions souvent extrêmement difficiles, fait autant qu'il pouvait le faire, eu égard à son statut, à la méfiance des autorités étatiques et des instances mêmes du Conseil de l'Europe, qui n'ont pas la même sollicitude pour toutes leurs progénitures, au mépris, parfois poli, parfois non, des vraies Cours, un travail remarquable. L'œuvre est en train de se déliter. Parce que, au sein même du Comité, et sans que ses membres puissent être regardés comme ayant vocation, même au prix d'un ralliement aux idéologies dominantes, à des destinées spécialement prestigieuses, tout au plus à davantage de considération dans leur sphère universitaire, administrative ou bureaucratique, l'idéologie dominante fait des ravages. Parce qu'il en va également ainsi dans une fraction des rangs du réseau universitaire créé il y a quelques années dans le but de soutenir les efforts du CDES, où il semble bien qu'outre un défaut d'ouverture à l'exigence de ne pas tenir le social pour subordonné à l'économique, de croire à ce que Jacques Fournier et Nicole Questiaux appelaient à la fin des années 1970 « *le pouvoir du social* », se fait jour une inquiétante déférence à l'égard des revendications de plus d'un Etat signataire de la Charte de ne pas être plus que cela tenu par ses dispositions, ou de ne l'être par celles-ci que comme ils les comprennent, une inquiétante déférence aussi à l'égard du désir de l'Union européenne de s'émanciper totalement des contraintes de la Charte.

Il est clair que les différences de vocation de l'Europe de Bruxelles et de l'Europe de Strasbourg ne peuvent être ignorées, que nul ne croit plausible d'assujettir sans autre l'Europe de Bruxelles aux préoccupations sociales de celle de Strasbourg (celles exprimées par la Charte et le CDES - telles que cultivées dans le passé, le présent est plus incertain -, pas celles de la Direction de la cohésion sociale, s'il en existe). Mais il n'est pas, à tout le moins moralement convenable, ni même juridiquement recevable, si malléable que soit le droit, de soutenir que l'Europe de Bruxelles n'a rien à faire du droit de Strasbourg, à tout le moins du droit social de Strasbourg. Quand bien même l'Union européenne

1 – aurait choisi que sa Charte des droits fondamentaux épouse les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, mais pas celles de la Charte sociale, sauf dans des conditions ridiculement restrictives ;

2 – entendrait ratifier la Convention, mais pas la Charte.

Les déclarations du président de la CJUE lors de sa visite au CEDS, pour sensiblement évasives qu'elles aient été, notamment sur le degré de compatibilité entre la Charte sociale et la partie sociale de la Charte des droits fondamentaux de l'Union (essentiellement tautologique : est garanti ce qui existe), ainsi que sur la possibilité de s'appuyer sur celle-ci

pour obtenir l'émergence, avec le concours du juge européen, dans les Etats et dans l'Union, d'un droit social dans les domaines en friche, n'étaient pas totalement désespérantes. Beaucoup moins, à tout prendre, que le verdict de l'ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme ne trouvant rien d'autre à dire du CEDS que « *Vous existez* », ce qu'on ne saurait regarder comme un témoignage de haute estime .

Reste qu'exister n'est déjà pas si mal, à condition de ne pas avoir honte de ce qu'on est, et d'avoir le courage de l'être : censurer les Etats quand il y a matière, et non leur tenir l'étoile, quitte à ce que les voies par lesquelles cette censure comporte des fruits ne soient pas des voies classiques. Je pense aux suites de la condamnation de la France, au prix d'un raisonnement juridique assurément créatif, peut-être aventureux (l'impossibilité, s'agissant de droits, comme le droit d'accéder à des soins, mettant en cause la vie ou la dignité, d'en priver quelque personne humaine que ce soit) pour défaut de réponse aux besoins d'assistance médicale des jeunes étrangers en situation irrégulière, ressortissants ou non de pays membres du Conseil de l'Europe. Je pense aux suites des décisions grecques dont le Professeur Petros Stangos vient d'analyser très finement le cheminement dans l'article qu'il a récemment donné à la Revue trimestrielle des droits de l'homme, précisément le n° 104 de 2015. Cet article ne se résume pas, il faut le lire. Il est tout à la fois pétri d'une forme de pessimisme, et de sursauts d'espérance : que le CEDS puisse un jour se transformer en « *laboratoire d'idées sociales* » ou en « *quasi magistrature d'influence* », peut-être même en « *chambre sociale* » de la CEDH. Les deux premières hypothèses ne sont plausibles que pour autant que les membres du CEDS n'aient pas peur de leur ombre, ou des rétorsions que pourraient leur valoir une attitude vraiment indépendante ; la troisième ne pourrait mûrir que si les « *vrais juges* » cessaient de nourrir pour les « *demi-juges* » un mépris fondé et sur une différence de statuts, et une différence de credos philosophiques.

4 - Il me faut maintenant en arriver à la question des droits sociaux des demandeurs d'asile et réfugiés dont la Charte sociale ne dit pas grand-chose, mais dont traitent plus ou moins abondamment d'autres instruments internationaux, en particulier la Convention de Genève et les nombreuses directives de l'Union européenne (directives « qualification » de 2004 et 2011 et directives « accueil » de 2003 et 2013). De ces textes, il résulte

- clairement, s'agissant des réfugiés reconnus, que les Etats ayant souscrit à la Convention de Genève doivent accorder aux réfugiés un traitement et une protection identiques à ceux accordés aux nationaux, notamment en matière d'éducation, d'assistance, de législation du travail et de la sécurité sociale ; la Convention de Genève est plus ambiguë en ce qui concerne le « droit d'association des professions salariées », dont on ne voit pas qu'il soit isolable du droit du travail, et le logement ;
- sinon tout à fait aussi clairement, mais de façon tout de même, pour l'essentiel, éloquente, s'agissant des demandeurs d'asile, définis comme ressortissants de pays tiers, ou apatrides, ayant présenté une demande sur laquelle il n'a pas encore été statué

définitivement, que les Etats membres de l'Union européenne doivent leur assurer des conditions matérielles d'accueil décentes, ce qui recouvre au moins trois catégories de droits : droit à une allocation de subsistance, droit à un hébergement, droit à une couverture maladie.

La question, de longue date complexe et controversée, de la distinction entre migrants souhaitant et pouvant se prévaloir de la Convention de Genève à raison des persécutions subies ou menaces de persécutions redoutées du fait de leur race, religion, appartenance à un certain groupe social, ou de leurs opinions politiques, et migrants ordinaires, a, au cours des dernières décennies, pris une nouvelle acuité. Il devient, en cas d'exodes massifs liés à des guerres civiles, avec ou sans intervention extérieure, à une violence généralisée, à une désorganisation totale de l'économie et de la vie urbaine, sinon impossible, du moins très difficile de faire le départ entre les différentes catégories de migrations, d'autant que la Convention de Genève, à la différence des instruments antérieurs à la seconde guerre mondiale, exige que soient accréditées des persécutions ou craintes de persécutions individuelles. On conçoit qu'une telle situation soit, la crise aidant, sans parler de la peur du terrorisme, de nature à alarmer les autorités et les opinions qu'inquiète l'alourdissement de la charge démographique, économique, financière, résultant de l'accueil de demandeurs d'asile de plus en plus nombreux (cela se discute), favorise aussi des interprétations restrictives de la Convention de Genève, et des amalgames, non dépourvus de relents xénophobes, et/ou racistes, entre différentes catégories de migrations.

C'est ce que j'ai tenté de mettre en évidence dans le rapport que l'ECRI (Commission européenne contre le racisme et la xénophobie) m'avait, en 2010, demandé d'établir à propos des conséquences de la crise économique sur le racisme et la xénophobie, en marquant que, au nombre des impacts directs et indirects de cette crise, il fallait tout à la fois compter, outre l'augmentation des violences racistes insuffisamment réprimées, et parfois encouragées par le discours politique, outre l'adoption de mesures portant atteinte aux libertés religieuses ou aux droits culturels des minorités, une gestion de plus en plus rigoureuse, voire arbitraire, des flux migratoires, en évidente contradiction avec les dispositions de l'article 18 de la Charte sociale (limitation drastique des admissions sur le territoire et des opérations de régularisation, politique de retours plus ou moins forcés, obstacles de plus en plus nombreux aux regroupements familiaux et aux admissions au séjour pour des raisons sanitaires ou humanitaires), mais encore de considérables limitations à l'accès des étrangers résidant régulièrement sur le territoire, à plus forte raison des étrangers en situation non régulière, à l'ensemble des droits sociaux ; le droit d'asile apparaissant comme une sorte de voie de contournement de l'ensemble des stratégies de *containment* mises en œuvre par ailleurs et devenant la bête noire de leurs animateurs.

La question des migrations, à la différence de celle de l'asile - dont il n'est traité, sous forme de renvoi à la Convention de Genève, qu'au 2 de son annexe - est l'objet d'importantes dispositions de la Charte sociale, celles, en particulier, de l'article 18 (« droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties ») et de l'article 19 (« droits des

travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance ») dont le point 4 énonce que les Parties s'engagent

« à garantir à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire, pour autant que ces matières sont régies par la législation ou la réglementation ou sont soumises au contrôle des autorités administratives, un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux en ce qui concerne les matières suivantes

- a. la rémunération et les autres conditions d'emploi et de travail ;*
- b. L'affiliation aux organisations syndicales et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives ;*
- c. Le logement ; »*

Le 1 de l'annexe précise pour sa part que, sous certaines réserves, les bénéficiaires de la Charte ne comprennent que (c'est à dire comprennent) les ressortissants des autres Etats parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la partie intéressée, l'ensemble des articles de la Charte devant être interprété à la lumière des dispositions des articles 18 et 19 .

La conformité des politiques suivies par les Etats parties à la Charte aux engagements pris en vertu de ces articles (quand ils y ont souscrit) ont donné lieu à de très nombreuses prises de position du CEDS, dans le cadre de ses révisions annuelles et de quelques réclamations collectives. C'est, de longue date, l'un des domaines où nombre d'Etats peinent à respecter leurs engagements, et la situation n'a fait que s'aggraver avec la crise (j'ai longuement examiné cette question non seulement dans mon rapport à l'ECRI, mais dans mes interventions à San Sebastian et, bien sûr, à Tanger face à un public naturellement intéressé par les retombées, pour les ressortissants des pays du sud résidant ou souhaitant résider dans des pays européens, des stratégies d'austérité développées par ceux-ci). Le CEDS s'est, à sa meilleure époque montré soucieux non seulement de relever les violations ouvertes ou déguisées de l'article 19-4, ou du principe de non-discrimination sous-tendant la Charte dans les limites précisées à son annexe, mais encore de desserrer sur certains fronts (la santé des mineurs, l'hébergement des sans abri) la contrainte résultant de la définition donnée par la Charte des personnes protégées : les ressortissants des Etats parties en situation régulière.

La question des demandeurs d'asile, si difficile que, je n'en disconviens pas, cela puisse aujourd'hui se révéler, doit continuer à faire l'objet d'une réflexion et d'un traitement distinct de celle des autres migrations. Reste que celles-ci ne pourront durablement faire l'objet d'un rejet ou d'un traitement arbitrairement sélectif. Reste aussi que les demandeurs d'asile éconduits, à juste titre ou non, soit pour de bonnes raisons, soit par ignorance ou esprit de système, ne seront pas tous éloignés du territoire, qu'un certain nombre ont vocation à s'y maintenir légalement, sur le fondement notamment des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relative aux traitements inhumains et dégradants , ou parviendront à s'y maintenir dans une situation peu ou prou clandestine. C'est évidemment dans le souci de décourager les *clandestins* que

nombre d'Etats, dont la France, déploient des trésors d'imagination pour subordonner l'accès aux droits sociaux à des procédures de plus en plus lourdes. Celles-ci pèseront aussi sur les étrangers de longue date installés sur le territoire et les voueront eux-aussi à une extravagante précarité.

Il est, il est vrai, des domaines où la concurrence entre nationaux, réfugiés, demandeurs d'asile et étrangers de toutes les autres catégories est physiquement perceptible. C'est le cas en matière d'hébergement, où les capacités d'accueil des demandeurs d'asile dans les structures dédiées étant manifestement insuffisantes, ceux-ci font appel à d'autres structures et continueront probablement à le faire en dépit des dissuasions drastiques mises en place par la législation de juillet 2015. Mais ces structures sont elles-mêmes saturées, faute de débouchés dans un logement, l'accès au logement des populations défavorisées demeurant hautement problématique, en dépit de la législation sur le droit au logement opposable (DALO) dont la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire *Mme Elizabeth Tchokontio Happi contre France* (9 avril 2015), a, après le CEDS dans ses décisions sur les réclamations collectives *ATD et FEANTSA contre France*, relevé les insuffisances.

Ce n'est pas par la mise en place de lourdes mécaniques juridiques (le DALO) ou la multiplication des redonnes se présentant comme des perfectionnements (la protection universelle maladie ou PUMA succédant à la couverture maladie universelle -CMU-) que l'on parviendra à concrétiser ou à consolider des droits sociaux qui, pour de larges fractions de la population, restent toujours hors d'atteinte, comme le droit au logement, ou dont le contenu tend à s'appauvrir, comme le droit à la santé; c'est en renonçant à sacrifier le social à l'économique, tel que celui-ci est compris, à favoriser le retour dans les pays développés de formes de dualisme ou de segmentation sociale qui, sans avoir totalement disparu, s'étaient, au cours du précédent demi-siècle, significativement estompées.