

**LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE ET LA POLITIQUE D'EMPLOI:  
APERÇU DES CONCLUSIONS SIGNIFICATIVES (2016) DU COMITÉ  
EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

***THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER AND THE EMPLOYMENT POLICY:  
SURVEY OF THE SIGNIFICANT CONCLUSIONS (2016) OF THE EUROPEAN  
COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS***

**FRANÇOIS VANDAMME**

*Membre du Comité européen des Droits Sociaux*

**RÉSUMÉ**

Cet article propose une synthèse des principales conclusions qu'à livrées le Comité européen des droits sociaux (CEDS) lors du cycle de contrôle 2016 des politiques de l'emploi dans plusieurs Etats du Conseil de l'Europe, à l'appui de la Charte sociale européenne, notamment la Charte sociale européenne révisée (1996). Les critères de sélection de ces conclusions (relatives aux seuls articles de la convention retenus lors de ce cycle) ont été leur signification particulière par rapport à quelques débats importants et actuels sur les politiques de l'emploi et leur contribution à la consolidation d'une jurisprudence internationale. Les seuls articles concernés par le cycle étaient l'article 1er (le Droit au travail), l'article 9 (Droit à l'orientation professionnelle), l'article 10 (Droit à la formation professionnelle), l'article 15 (Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté), l'article 18

(Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties), l'article 20 (Droit à l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe), l'article 24 (Droit à la protection en cas de licenciement) et l'article 25 (Droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur). Les débats actuels pris en compte ont été notamment la question du plein emploi et des politiques d'activation, les conséquences des politiques d'austérité, la non-discrimination au travail et dans la politique salariale, les interventions de l'employeur dans la vie privée au travail, la qualité des dispositifs d'orientation et de formation professionnelle, les politiques inclusives en faveur des personnes handicapées et les aménagements raisonnables, l'accès de certains travailleurs étrangers au marché du travail national, la protection en cas de licenciement et en cas de difficultés économiques de l'entreprise. Le CEDS contribue certainement à consolider la jurisprudence internationale en matière de Droit au travail, d'égalité des chances et de non-discrimination et en faveur de l'autonomie et de l'intégration des personnes handicapées dans le monde ordinaire de l'éducation et de l'emploi. Le CEDS s'est également intéressé au projet de Socle de droits sociaux de la Commission européenne en y voyant une opportunité pour rehausser le statut de la Charte sociale européenne dans le droit européen.

**MOTS-CLES:** Charte sociale européenne (révisée); Comité européen des droits sociaux; politiques d'emploi- Droit au travail-Droit à l'orientation professionnelle, Droit à la formation professionnelle, Droit des personnes handicapées à l'emploi et à l'éducation, Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties, Droit à l'égalité des chances et de traitement dans l'emploi, Droit à la protection en cas de licenciement, Droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de l'employeur ; Conventions internationales du travail ; Conformité ou non-conformité à la Charte; politiques d'austérité ; Processus de Turin ; Socle européen des droits sociaux

#### **ABSTRACT**

This survey proposes a synthesis of the main conclusions of the European Committee of Social Rights (ECSR) regarding the employment policies in many Member States of the Council of Europe at the end of his annual supervision cycle on the application of the European Social Charter, particularly the Revised European Social Charter (1996). The criteria for the selection of conclusions (regarding only the sole articles of the Charter examined during this cycle) have been their particular interest for some important and current debates on the employment policies and their contribution to the strengthening of an international jurisprudence. The sole articles of the convention that were dealt with are Article 1 (The right to work), Article 9 (the

right to vocational guidance), Article 10 (The right to vocational training), Article 15 (The right of persons with disabilities to independence, social integration and participation in the life of the community), Article 18 (The right to engage in a gainful occupation in the territory of other Parties), Article 20 (The right to equal opportunities and equal treatment in matters of employment and occupation without discrimination on the grounds of sex), Article 24 (The right to protection in cases of termination of employment), Article 25 (The right of workers to the protection of their claims in the event of the insolvency of their employer). The current debates taken in consideration by the Committee were notably the issue of full employment and the activation policies, the impact of austerity measures on employment, non-discrimination in employment and equal pay for equal job, employers interventions in private matters in employment, the quality of systems of vocational guidance and training, the inclusive policies in favor of persons with disabilities and the reasonable accommodations, the access of some foreign workers to national labor markets, the protection of workers in case of termination of employment and of insolvency of the enterprise. The ECSR delivers certainly a contribution to the consolidation of international social law dealing with the right to work, equal opportunities and non-discrimination and the access of persons with disabilities into the ordinary world of education and jobs. The ECSR examined also the opportunity of the discussion around a draft Pillar of social rights proposed by the European Commission for an increased status of the European Social Charter in European Community Law.

**KEY WORDS:** (revised) European Social Charter; European Committee of Social Rights; employment policies- Right to Work, Right to vocational guidance, Right to vocational training, Right of persons with disabilities to access to ordinary work and education, Right to engage in a gainful occupation in the territory of other Parties, Right to equal opportunities and non-discrimination in employment; Right to protection in case of termination of employment, Right of workers to the protection of their claims in case of insolvency of their employer; International Labour Conventions; Conformity or non-conformity to the Charter; austerity measures; Turin Process; European Pillar of Social Rights.

## *SOMMAIRE*

### *Introduction*

#### *Première partie:*

*Principaux messages relatifs à la politique de l'emploi*

*Le Droit au travail (article 1er)*

*Le niveau de l'emploi*

*Le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris*

*Services gratuits de l'emploi*  
*Orientation et formation professionnelles*  
*Le Droit à l'orientation professionnelle (Article 9)*  
*Le Droit à la formation professionnelle (Article 10)*  
*Le Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté (Article 15)*  
*Orientation, éducation et formation professionnelle*  
*L'accès à l'emploi*  
*Intégration, participation à la vie sociale et mobilité*  
*Le Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties (Article 18)*  
*Le Droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe (Article 20)*  
*Le Droit à la protection en cas de licenciement (Article 24)*  
*Le Droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur (Article 25)*

*Deuxième partie:*

*Quelques autres messages résultant de décisions ou observations du CEDS pendant l'année.*

*Réclamations collectives*

*Les droits de l'enfant*

*Le Processus de Turin :*

*a) La Charte par rapport aux politiques d'austérité*

*b) La Charte par rapport au Projet de Socle européen sur les droits sociaux*

## **Introduction**

Les Conclusions de 2016 du Comité européen des droits sociaux (CEDS) ne se rapportent qu'aux dispositions de la Charte sociale européenne et de la Charte sociale européenne révisée relatives à la politique de l'emploi<sup>1</sup>. Le Comité et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ont pensé que cette distribution des thématiques sur quatre années, en vigueur déjà depuis quelques cycles de contrôle, est favorable à une meilleure transparence et lisibilité des Conclusions.

---

<sup>1</sup> Tous les Etats du Conseil de l'Europe ayant ratifié l'instrument n'ont pas encore adhéré malheureusement à sa version révisée de 1996, ce qui oblige le Comité à distinguer ses conclusions en fonction des deux instruments qui coexistent toujours. En effet, il y a quelques différences de rédaction des engagements des Etats dans certains articles des deux Chartes. Que telle soit encore la situation des ratifications fin 2016 pour les Etats membres de l'Union européenne est en soi un problème politique dont le Comité n'a pu s'emparer que dans le cadre du « Processus de Turin » dont il sera question aussi dans cet article (2ème partie).

La présente étude n'a pas de prétention exhaustive. Son but n'est ni de commenter l'ensemble des conclusions pays par pays, ni d'établir la liste des conformités ou non-conformités à la Charte<sup>2</sup>. Sans y joindre un commentaire du contexte de chaque pays, quel en serait le sens ? Au vu de la situation contrastée de la politique de l'emploi à l'échelle du Conseil de l'Europe, le propos consiste à épinglez et illustrer les Conclusions et Décisions du Comité qui paraissent significatives, à notre avis, dans certains débats actuels sur la protection juridique de l'emploi<sup>3</sup>. Significatives, d'une part, parce qu'elles illustrent la « présence » utile du CEDS aux côtés d'autres instances juridiques, notamment internationales. D'autre part, parce qu'elles reflètent des préoccupations fortes du Conseil de l'Europe sur certains enjeux, alors qu'à l'extérieur de cette Institution l'on ne penserait pas immédiatement à sa compétence en la matière. Enfin, parce qu'elles confirment en définitive des éléments essentiels et consolidés de la jurisprudence internationale sur l'évolution récente des législations sur l'emploi les plus modernes en Europe. L'exposé veut également illustrer la méthode de travail et de raisonnement qui explique des conclusions parfois contrastées.

Cet aperçu commenté colle naturellement aux dispositions de la Charte. Il ne revient pas au Comité de suggérer des réformes législatives dont la portée irait au-delà de leurs adaptations qu'il juge nécessaires en vue de la conformité à la Charte. Dans le contexte des débats assez virulents qui ont lieu dans certains Etats membres actuellement sur la réforme du droit du travail et de la politique de l'emploi, les Conclusions du Comité peuvent apparaître comme enracinées dans des considérations déjà théoriquement bien connues voire traditionnelles. En réalité, le souci d'une surveillance de l'application de la Charte qui maintienne sa pertinence est capable tout de même - sans aller au-delà du libellé des articles - d'intégrer des préoccupations plus récentes qui se posent dans le monde du travail, comme le respect dû par l'employeur à la vie privée des travailleurs ou l'enjeu de la responsabilité dans la mise en œuvre des aménagements raisonnables en vue de faciliter l'accès à l'emploi ou la formation des travailleurs handicapés<sup>4</sup>. Face à des situations non ou moins bien protégées par le droit du travail, la démarche du Comité est raisonnablement prudente ou peut être encore hésitante à ce stade<sup>5</sup>. Si le Comité s'attache à une apparente approche traditionaliste de la plupart des questions faisant l'objet du contrôle de la Charte, c'est en raison de sa mission première mais

---

<sup>2</sup> Ces informations peuvent être trouvées sur le site web du Conseil de l'Europe/Charte sociale européenne/Comité européen des droits sociaux.

<sup>3</sup> En dehors de la non-discrimination dans l'emploi, du droit de licenciement, et encore de façon partielle, et du droit à la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur, ce cycle de contrôle ne traitait pas des grands chapitres traditionnels du droit au travail ou de la *relation d'emploi* tels que la protection de la liberté syndicale, du droit de négociation collective, des conditions de travail, de la protection de la rémunération, de la maternité, de divers congés, de la participation dans l'entreprise et d'autres aspects du droit de licenciement : ces questions font l'objet d'un autre cycle de contrôle.

<sup>4</sup> C'est le rôle aussi des Observations interprétatives du Comité de clarifier dans une vision unique à l'occasion de l'un ou l'autre cycle de contrôle les éléments d'une question particulière qu'il estime devoir prendre en compte pour actualiser le contrôle de la convention. Dans le cadre de ce cycle 2016, le Comité n'a cependant pas jugé devoir adapter ou revoir ses Observations antérieures, notamment celles de 2012, ou des questions générales (par exemple sur le droit à la vie privée des travailleurs) qu'il avait posées en 2012.

<sup>5</sup> Voir ci-dessous les commentaires et annotations en regard du travail librement entrepris (Art.1<sup>er</sup>, § 2).

surtout de sa conviction qu'en dépit de l'âge de la Charte, l'application des droits sociaux et à l'emploi qu'elle consacre n'est pas encore pleinement aboutie dans plusieurs Etats ou ne lui pas encore été présentée d'une façon suffisamment complète pour qu'il puisse apprécier la conformité ou non à la Charte.

## **Première partie :**

### **Principaux messages relatifs à la politique de l'emploi**

Dans cet aperçu nous tentons une synthèse des principales constatations et des messages délivrés par le CEDS en application des articles pertinents des deux Chartes. Les pays cités entre parenthèses, sauf autre précision, figurent parmi ceux dont la situation nationale appuie le commentaire cité du Comité européen des droits sociaux. Une date éventuelle à côté du nom du pays signifie que la jurisprudence sur le point considéré s'est fixée à ce moment à l'occasion de l'examen de ce pays. Les Conclusions qui seront présentées ci-après s'appuient sur les rapports des gouvernements remis au CEDS à l'automne 2015 et couvrant la période de référence 2011-2014. C'est une contrainte du système de rapports et une question de justice dans le traitement des situations nationales que les Conclusions ne puissent être en meilleure prise plus rapidement avec les plus récents développements dans les Etats. Le Comité s'abstient de tout commentaire anticipatif sur des effets des réformes annoncées ou mises en œuvre, le cas échéant, dans certains pays, dès l'année 2015. Il est vrai qu'une analyse effectuée avec recul est seule en mesure d'évaluer l'accès effectif à des droits individuels en la matière.

### **Le Droit au travail (article 1<sup>er</sup>)<sup>6</sup>**

Le droit protégé dans cet article est d'une importance considérable car il est au centre de la politique de l'emploi et du droit du travail. Sur base de cet article fondamental de la Charte le Comité européen des droits sociaux a produit une jurisprudence étoffée et bien structurée. Il en résulte que les rapports des gouvernements étaient plutôt intéressants mais malgré tout la majorité des conclusions du Comité constatent encore des non-conformités avec la Charte sur un ou plusieurs éléments spécifiques de sa jurisprudence.

### **Le niveau de l'emploi**

Dans un premier paragraphe, les gouvernements se sont engagés à reconnaître comme l'un de leurs principaux objectifs et responsabilités *la réalisation et le maintien du niveau le plus élevé et le plus stable possible de l'emploi* en vue de la réalisation du

---

<sup>6</sup> Le lecteur prendra aussi connaissance de l'étude de la jurisprudence du CEDS sur base de cet article de DEAKIN, S., *The Right to Work*, in BRUUN, N., LÖRCHER, K., SCHÖMAQNN, I. et CLAUWAERT, S., *The European Social Charter and the Employment Relation*, Hart Publishing, Oxford, 2017

plein emploi. A cette fin, les Etats doivent adopter et appliquer une politique économique qui contribue à créer et à préserver des emplois. Même si l'objectif du plein emploi est, au sens littéral, considéré comme inaccessible par les économistes et les spécialistes du marché du travail, il n'entraîne le CEDS qu'à vérifier la continuité et l'adéquation des efforts des gouvernements à travers leurs dispositifs législatifs et réglementaires encadrant les mesures de soutien à l'emploi et au marché du travail et l'efficacité de celles-ci, de même que d'autres efforts, comme des campagnes de sensibilisation ou de promotion, le montant des dépenses consacrées aux mesures actives en faveur de l'emploi et le pourcentage de chômeurs qui en bénéficient, l'utilisation de sources de financement autres que le budget des pouvoirs publics (Fonds social européen), etc. En d'autres termes, l'évolution du chômage est évidemment un des indicateurs essentiels. Outre le taux de chômage des adultes, des chômeurs de longue durée et des jeunes<sup>7</sup>, le Comité s'en tient à d'autres indicateurs classiques comme le taux de croissance du PIB, le taux global d'emploi des hommes comme des femmes, de même qu'à des indicateurs plus récents comme les taux d'activation<sup>8</sup>. Le Comité s'intéresse aussi au suivi de ces mesures, à leur ciblage notamment sur les catégories vulnérables, et à leur évaluation régulière<sup>9</sup>. Il apprécie les démarches d'association des partenaires sociaux aux efforts ou aux évaluations (France). Parallèlement aux observations de la Commission européenne, dans le cadre du suivi qu'elle exerce de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi, le Comité se préoccupe de la capacité administrative et financière des services publics pour l'emploi à mettre en œuvre des mesures actives en faveur du marché du travail (Bosnie-Herzégovine). Le Comité se base dans ses analyses sur les données d'Eurostat, d'autres sources internationales (comme la Banque mondiale ou le Bureau international du travail) permettant la comparaison entre pays et aussi sur des sources nationales utilisées ou non par les gouvernements. Ces données révèlent-elles, par exemple, une reprise depuis la récession dans laquelle la crise financière de 2008 avait plongé le pays, le cas échéant (Islande)? S'agissant de la Belgique, le Comité a noté que la situation du marché du travail s'est dégradée pendant la période de référence (2011-2014) malgré l'évolution positive de la conjoncture économique sur la fin de cette période. Tout en concluant positivement sur l'ensemble des efforts des autorités, le Comité répète sa question antérieure à laquelle il n'a pas reçu de réponse portant sur le suivi régulier (en vue d'une évaluation) des politiques de l'emploi dans le but d'en accroître l'efficacité.

Le Comité a conclu à la conformité de beaucoup de situations. Il a conclu négativement notamment en Grèce, par exemple, en raison de mesures prises dans le contexte de la crise économique, ou ailleurs en raison d'un manque de soutien public aux politiques du

---

<sup>7</sup> Le Comité prend en compte les efforts au titre de la « Garantie Jeunesse » de l'Union européenne (exemples : Finlande, France, Irlande, Lettonie, Lituanie, Roumanie)

<sup>8</sup> C'est-à-dire le nombre annuel moyen de bénéficiaires de mesures actives qui étaient auparavant au chômage en pourcentage du nombre total de chômeurs (Fédération de Russie, Serbie, Belgique).

<sup>9</sup> Eventuellement par des indicateurs de performance convenus chaque année entre le ministère compétent et l'Agence pour l'emploi (Roumanie)

marché du travail. Une difficulté pour le Comité est de tenir une balance entre le fait qu'il doit inévitablement tenir compte de chiffres et d'indicateurs que les gouvernements lui livrent – et il devrait peut-être augmenter ses critères - et la prise en compte des efforts des gouvernements sur la durée. Sont-ils efficaces par rapport aux forces du marché, par exemple? Une hausse des dépenses d'activation est en apparence un bon signe mais celles-ci sont-elles pertinentes ou efficaces ? Voir notamment le contexte de l'Espagne à cet égard. Cette difficulté explique des Conclusions qui peuvent être contrastées entre les pays à l'appui d'une même base d'analyse. Le CEDS souhaite néanmoins que chaque rapport national fournisse des informations sur le taux d'activation mais il devrait idéalement contenir en même temps des éléments d'évaluation de la pertinence des efforts et moyens mis en œuvre.

### **Le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris**

Ce droit protégé par le paragraphe 2 de cet article<sup>10</sup>, est apprécié en regard de l'interdiction de la discrimination dans l'emploi (A), de l'interdiction du travail forcé (B) et d'autres aspects (C), en particulier la question récente, encore controversée parfois, de l'obligation d'accepter une offre d'emploi ou une formation et celle de la conciliation entre le travail et la vie privée. En reprenant à son compte ces éléments constitutifs, le CEDS aligne son approche sur celle du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies. Il a également défini un positionnement par rapport à quelques nouvelles questions récentes qui interrogent les politiques de l'emploi et du travail. Le Comité avait émis en 2012 une Observation interprétative de l'article 1§2 (Conclusions XIX-1/2012) qu'il n'a pas modifiée.

A. Le Comité apprécie d'abord le cadre juridique national de *la non-discrimination dans l'emploi*.

Le Comité rappelle que les actes et dispositions discriminatoires interdits par l'article 1§2 sont ceux qui peuvent intervenir lors du recrutement et dans les conditions d'emploi en général (principalement en termes de rémunération, formation, promotion, mutation, licenciement et autre préjudice) (Conclusions XVI-1, Autriche).

En ce qui concerne *les discriminations fondées sur le sexe*, elles sont en principe traitées par le CEDS en regard de l'article 20 commenté plus loin dans cet aperçu. Mais elles seront traitées sous cet article 1<sup>er</sup> si l'Etat en question n'a pas ratifié l'article 20. Ces discriminations doivent être explicitement interdites dans l'emploi. Le CEDS s'intéresse à l'évolution positive dans la mise en œuvre des mesures législatives et institutionnelles prises afin d'assurer l'égalité de statut et de droit des femmes et des hommes, de même qu'aux informations des gouvernements relatives aux efforts et initiatives visant à la réduction de l'écart salarial entre les femmes et les hommes sur

---

<sup>10</sup> Voir l'Observation interprétative du Comité de l'article 1<sup>er</sup>, §2 figurant dans l'Introduction générale aux Conclusions 2012. Elle reste appliquée entièrement dans le cadre du cycle 2016 et complète au besoin ces Conclusions.

l'ensemble du marché du travail. Il prend note de la signature éventuelle par l'Etat d'autres engagements internationaux pertinents en la matière.

Le Comité s'intéresse, au titre de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, à *toutes les autres discriminations éventuelles* survenant dans le champ de l'emploi. Les situations nationales sont globalement positives en ce domaine. J'y vois l'influence certaine du droit communautaire européen relayé par le CEDS même au-delà des frontières de l'Union européenne. La législation doit contenir une définition et des interdictions claires et complètes de la discrimination directe et indirecte portant sur tous les aspects de l'emploi, y compris le recrutement (Arménie). Dans un Etat fédéral ou reconnaissant une large autonomie à des Régions comme la Belgique, la législation antidiscriminatoire doit exister à tous les niveaux compétents constitutionnellement pour légiférer. Le CEDS demande également à plusieurs gouvernements s'il existe une stratégie nationale en la matière (Andorre). Il souhaite être informé des mesures prises pour transposer les directives de l'Union européenne n°2000/43/CE relative au principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et la directive 2000/78 établissant un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Le Comité rappelle qu'il exige que le droit interne contienne un aménagement de la charge de la preuve en faveur du plaignant dans les litiges en matière de discrimination (Fédération de Russie, Turquie) (France, 2002). En cas de discrimination, la réparation accordée à la victime doit être effective, proportionnée au préjudice subi et dissuasive pour l'employeur. C'est pourquoi, le Comité ne juge pas conforme à la Charte la fixation d'indemnités plafonnées (Autriche) en guise de réparation. Comme c'est le cas dans son évaluation des mesures nationales prises en exécution d'une directive communautaire, il n'estime pas pouvoir présumer la conformité automatique de ces mesures à la Charte sociale européenne (Malte, art.24) et se réserve donc le droit de les commenter, s'il y a lieu. Si le gouvernement n'a pas ratifié l'article 15§2 (accès à l'emploi des personnes handicapées), le Comité s'enquiert au titre de l'interdiction de la discrimination dans l'emploi sous l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 de l'obligation qu'ont les employeurs de faire des *aménagements raisonnables pour les personnes handicapées* et s'intéresse aux informations sur la jurisprudence nationale relative à la discrimination en matière d'emploi fondée sur le handicap. Le Comité observe dans certains pays que des groupes minoritaires de la population (Roms et d'autres) sont en butte à des pratiques discriminatoires<sup>11</sup>, ont un niveau d'emploi très faible et rencontrent des difficultés d'accès au marché du travail (Turquie). Pour ces personnes, l'emploi dans l'économie parallèle prédomine et les enfants sont particulièrement exposés au travail des enfants (Monténégro). Le Comité souhaite lire dans les rapports des gouvernements des avancées dans la lutte contre la discrimination en matière d'accès à l'emploi ou recevoir des informations sur les mesures ou actions

---

<sup>11</sup> Les Conclusions du CEDS peuvent s'appuyer en cette matière sur les Observations du Comité pour l'Élimination de la discrimination raciale de l'ONU.

positives pour lutter contre toutes les formes de discrimination dans l'emploi et sur l'impact de telles mesures sur l'accès des minorités au marché de l'emploi.

Le Comité se préoccupe également de s'assurer que *l'accès à certaines professions*<sup>12</sup> ne soit pas restreint pour des ressortissants d'Etats parties à la Charte non membres de l'Espace économique européen (dans lequel s'applique la libre circulation des travailleurs), ce qui constituerait une discrimination fondée sur la nationalité, également prise en compte dans le contrôle de la disposition. Le Comité rappelle que si les Etats parties peuvent subordonner l'accès des ressortissants étrangers à l'emploi sur leur territoire à la possession d'un permis de travail, ils ne peuvent interdire de manière générale l'occupation d'emplois aux ressortissants des Etats parties pour d'autres motifs que ceux visés par l'article G de la Charte (Bosnie-Herzégovine)<sup>13</sup>. Autre question difficile : l'accès de ressortissants étrangers à *l'emploi statutaire dans la fonction publique*. La tendance est encouragée, elle est déjà effective, notamment au Royaume-Uni, dans les pays nordiques, aux Pays-Bas, en Allemagne mais elle n'induit pas pour autant dans tous ces pays une situation (globale) de conformité à la Charte parce qu'y subsisteraient par exemple certaines dispositions restrictives allant au-delà de ce que la Charte autorise (Belgique). Le CEDS rappelle sa jurisprudence de 2006 selon laquelle les seuls emplois pouvant être interdits aux étrangers sont ceux qui sont intrinsèquement liés à la protection de l'ordre public ou de la sécurité nationale et qui impliquent l'exercice de la puissance publique. Autrement dit, les restrictions à l'accès des travailleurs étrangers doivent être proportionnées et limitées à des postes de haut niveau.

B. S'agissant de *l'interdiction du travail forcé*, le CEDS se réfère d'abord aux conventions fondamentales sur ce sujet de l'Organisation internationale du travail<sup>14</sup>. Selon lui, le Code pénal doit contenir l'interdiction de ce travail (sous différentes formes, comme la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle, l'esclavage).

Le CEDS s'intéresse aux conditions d'exercice et de contrôle du *travail pénitentiaire*<sup>15 16</sup>. Le Comité considère comme positives des mesures qui permettent au détenu de poursuivre des études, un emploi ou une formation professionnelle et de séjourner à cette fin, éventuellement, en dehors de la prison « si cela est jugé opportun du point de vue du processus de resocialisation et pour le préparer à la vie en liberté ».

---

<sup>12</sup> Notamment les avocats, huissiers, notaires.

<sup>13</sup> Cet article porte sur les restrictions dont peuvent faire l'objet les droits et principes énoncés dans la Charte : celles qui poursuivent un but légitime et sont nécessaires dans une société démocratique pour garantir le respect des droits et libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.

<sup>14</sup> Conventions n° 29 et 105.

Voir également l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme.

<sup>15</sup> Le Comité a émis en 2012 une Observation interprétative sur ce travail.

<sup>16</sup> DERMINE, E. & DE GREEF, V., Le droit au travail librement entrepris (art.1<sup>er</sup>, § 2 de la CSE) face aux situations de travail non protégées par le droit social. Les cas du travail pénitentiaire et des mesures de *workfare*, in VAN DROOGHENBROECK, S., DORSSEMONT F., VAN LIMBERGHEN, G. (eds), Charte sociale européenne, Droits sociaux et droits fondamentaux au travail, la Charte, Bruges, 2016

Le Comité souhaite recevoir des informations à jour sur les salaires, les autres conditions de travail (notamment d'hygiène, de sécurité) et la protection sociale des détenus en matière d'accident du travail, de chômage, de soins de santé et de maladie et de retraite, surtout lorsque le travail effectué en prison est encadré par des entreprises extérieures en concession. Les gouvernements doivent prévoir une protection en ces matières, qui peut ne pas être celle prévue dans le régime général de sécurité sociale, sinon le Comité n'établira pas la conformité à la Charte.

Les *conditions du travail domestique* sont également examinées<sup>17</sup>. Les législations du travail exercé dans les entreprises familiales doivent prévoir des dispositions sur le temps de travail et de repos, sur la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et faire l'objet d'un contrôle régulier de l'inspection du travail<sup>18</sup>. C'est une exigence déjà très ancienne du Comité encore imparfaitement appliquée. La transposition par l'Etat de la directive 91/533/CE sur l'obligation pour l'employeur d'informer les salariés des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail contribue à la protection effective de ce travail, de même que la ratification de la Convention n°189 de l'Organisation internationale du travail sur les travailleuses et travailleurs domestiques. En revanche, la perte du permis de séjour ou de travail d'un travailleur domestique étranger, s'il souhaite changer d'employeur en cas d'abus quant aux conditions de travail, n'est pas une mesure en conformité avec la Charte.

C. Parmi les *autres questions* examinées sous l'angle du droit au travail librement entrepris, le Comité examine *les conditions imposées à des personnes assurées contre le chômage* qui exigeraient que ces personnes, en cas de perte de leur emploi, recherchent, par exemple, activement un nouvel emploi ou participent à des programmes de formation pendant la période couverte par l'aide financière. Le principe de cette conditionnalité n'est pas contesté par le Comité mais il examinera la réglementation cas par cas (de pays) et vérifiera notamment si des différends à ce sujet peuvent être portés devant les tribunaux pour contester éventuellement la décision de suspendre ou de supprimer l'aide de l'Etat.

Le Comité examine, le cas échéant (Arménie), la *durée minimale de service dans les forces armées*, qui peut constituer une restriction excessive au droit de gagner sa vie par un travail librement entrepris. En particulier, ce sont des conditions mises à la rupture d'engagement qui peuvent poser problème.

En ce qui concerne *le respect de la vie privée au travail*, le CEDS est préoccupé par d'éventuelles atteintes apparentes au droit au respect de la vie privée des travailleurs et veut vérifier dans ce cas la mise en œuvre de la responsabilité de l'employeur au travers

---

<sup>17</sup> Le Comité se réfère souvent à son Observation interprétative de l'article 1<sup>er</sup>, &2 (2012) sur l'existence du travail forcé dans le cadre familial et dans les entreprises familiales.

<sup>18</sup> Plusieurs pays rapportent que leur législation n'autorise pas des visites d'inspection dans des logements de particuliers (Andorre), sauf éventuellement dans certains cas autorisés par un tribunal (Autriche) ou un juge d'instruction (Belgique).

des mesures prises par l'Etat pour l'aider à se rendre compte de l'impact de son comportement. En principe, l'immixtion de l'employeur doit être interdite et, au besoin, sanctionnée. La conclusion d'ajournement du Comité par rapport à la situation en Roumanie illustre bien son attitude. Le rapport ne donnait aucune information sur la législation mais confirmait que les tribunaux protègent la dignité et la liberté de la personne contre les incursions dans la vie privée pouvant se produire à l'occasion ou par le fait de la relation de travail. L'observation interprétative du Comité de 2006 sur ce problème « oblige » les Etats à légiférer en la matière. Les conclusions relatives à la Fédération de Russie résument la jurisprudence. Dans ce contexte, la nouvelle loi martiale en Turquie n'a pas encore été prise en compte car elle est intervenue en dehors de la période de référence. Le Comité est par ailleurs conscient de l'usage grandissant des nouvelles technologies de l'information dans la vie du travail et de la menace qu'elles entraînent pour les salariés de travailler pour leur entreprise à tout moment et en tout lieu, y compris à domicile, et de l'estompement de la frontière entre la vie professionnelle et la vie privée. Le Comité considère que le droit à un travail librement entrepris comprend le droit du travailleur d'être protégé contre le risque d'immixtion du travail dans la vie privée. Et il vérifie les termes dans lesquels la protection est assurée.

### **Services gratuits de l'emploi**

Le paragraphe 3 de l'article 1<sup>er</sup> consacre l'engagement des Etats à établir ou à maintenir des *services gratuits de l'emploi* pour tous les travailleurs. Le CEDS estimerait trop court de vérifier simplement cette gratuité tant dans les inscriptions que la fourniture d'offres d'emploi. En contrôlant cette disposition l'objectif du CEDS est de tenter d'apprécier l'efficacité<sup>19</sup> des services de l'emploi, à l'aide d'indicateurs quantitatifs et des taux de placements (France). La grande majorité des conclusions constatent la conformité des situations nationales à la Charte, la gratuité de base de ces services n'étant nulle part remise en question. La collaboration des agences officielles avec les agences privées est observée également par le Comité.

### **Orientation et formation professionnelles**

Le paragraphe 4 de l'article premier explicite le contenu du droit au travail visant à assurer ou à favoriser *une orientation, une formation et une réadaptation professionnelle appropriée*. Pour certains Etats, il s'agit de la seule base d'appui pour évaluer les efforts accomplis en ces domaines, qui sont par ailleurs explicités dans la

---

<sup>19</sup> La situation de l'Arménie et de l'Ukraine, par exemple, n'ont pas été jugées conformes à l'article 1<sup>er</sup>, § 3 au motif qu'il n'est pas établi (c'est-à-dire que le Comité n'a pas reçu les informations nécessaires sur base de ses demandes et critères) que les services gratuits de placement fonctionnent de manière efficace dans ces pays. En Roumanie, le Comité estime qu'il n'est pas établi que le pays offre des services gratuits de placement de manière efficace.

jurisprudence du Comité en regard des articles 9, 10&3 et 15&1, si ces Etats n'ont pas ratifié en même temps l'un ou l'autre de ces articles. Ce paragraphe garantit ce droit pour les personnes en activité autant que pour les chômeurs, et inclut l'orientation et la formation professionnelles spécialisées pour des personnes handicapées. Il s'oppose à toute discrimination fondée sur le handicap. Plus largement, ce paragraphe garantit l'égalité de traitement, y compris en matière d'accès à la formation continue, sans restriction liée éventuellement à une durée de résidence.

### **Le Droit à l'orientation professionnelle (Article 9)**

En application de cet article unique qui promeut en somme un service qui aide toutes les personnes «à résoudre les problèmes relatifs au choix d'une profession ou à l'avancement professionnel», le Comité vérifie que *le système général d'organisation* de l'orientation professionnelle, pour lequel la Charte n'impose aucun modèle, soit performant et fonctionne dans toutes les parties du pays. Il doit assurer *l'égalité de traitement pour les ressortissants des autres Parties contractantes à la Charte* résidant légalement ou travaillant régulièrement dans le pays examiné indépendamment de leur lieu de résidence, ainsi que pour les réfugiés et apatrides, sur base d'une disposition légale, par exemple en n'imposant pas une condition de durée de résidence pour le bénéfice des services. Le système doit fonctionner à la fois dans le monde éducatif (dans les milieux scolaires et de l'enseignement supérieur), au moyen de diverses *initiatives d'information* sur les formations, les métiers et les professions, et dans le marché du travail, ce qui ne veut pas dire dans ce dernier contexte institutionnel que l'Agence officielle pour l'emploi doit assumer toutes les missions et pour tous les travailleurs, notamment ceux qui veulent faire évoluer leur carrière, les bénéficiaires-cibles de la politique étant bien évidemment les chômeurs et les demandeurs d'emploi pour soutenir leur insertion professionnelle. Si l'Etat examiné n'a pas ratifié l'article 15, le Comité examine sous l'article 9 les mesures adéquates prises en matière d'orientation professionnelle pour les *personnes handicapées*.

La grande difficulté du Comité est encore de cycle en cycle de se faire une idée la mieux informée sur *la performance du système national*. Les rapports de beaucoup de gouvernements sont incomplets par rapport à des demandes répétées du Comité. De nombreuses informations manquent, notamment de la part de l'Allemagne, de l'Italie, de la République slovaque. Dans ces pays, le Comité ne doute pas de l'offre de services d'orientation mais les rapports ne livrent pas de *données chiffrées de substance* sur les éléments d'évaluation suivants qui importent pour le Comité: que les services d'information ou de conseil sont gratuits, délivrés par un personnel spécialisé et nombreux (pour répondre aux demandes diversifiées) et touchent un nombre significatif de personnes, grâce à la mobilisation de moyens budgétaires suffisants. Sans ces données, le Comité ne peut pas se prononcer sur l'efficacité des services, et cela semble mal compris par les gouvernements. Ce cycle de contrôle n'a pas fait apparaître de nouveaux problèmes mais le Comité se heurte encore à un manque persistant

d'informations. C'est très regrettable car il serait vraiment intéressant ou en tout cas utile que les conclusions du CEDS puissent dégager des résultats des expériences des Etats en la matière, dans une conjoncture politique où l'on s'interroge beaucoup sur la façon de mieux ajuster l'orientation professionnelle à l'évolution du marché du travail. Le Comité a remarqué que dans certains pays, la situation d'ensemble en la matière s'est dégradée (Ukraine) ou qu'une réorganisation d'envergure du système national est intervenue en raison des demandes européennes au titre des déséquilibres budgétaires (Irlande).

### **Le Droit à la formation professionnelle (Article 10)**

L'examen de la situation en Turquie a permis au Comité de rappeler l'ensemble des éléments sur lesquels porte son contrôle de ce très long article qui couvre quasiment tous les niveaux de la formation professionnelle et de ses développements, y compris l'apprentissage (§2), la formation continuée et les mesures préventives de la déqualification des travailleurs actifs (§3) et des mesures particulières de recyclage et de réinsertion des chômeurs de longue durée (§4). Les Etats doivent prévoir des mesures d'assistance financière (§5). Le tableau général de conformité est satisfaisant dans l'ensemble des Etats membres. Des pays comme la Belgique ne sont pas conformes à la Charte en continuant de subordonner l'octroi de bourses d'études ou d'aides financières à des ressortissants étrangers (en provenance d'autres Etats parties) à une durée de résidence jugée excessive. Dans l'examen de la situation en Fédération de Russie, le Comité explicite la portée de l'égalité de traitement qui doit être assurée entre les ressortissants nationaux et étrangers en ce qui concerne l'aide financière aux étudiants.

### **Le Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté (Article 15)**

La philosophie de toute l'approche de cet article refondu à l'occasion de la négociation de la Charte sociale européenne révisée et donc du CEDS correspond au consensus international, tel que défini dans la Convention des Nations Unies<sup>20</sup>, à savoir l'approche inclusive, le plus qu'il soit possible, dans le milieu ordinaire et la limitation de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'emploi des personnes handicapées dans des institutions ou filières protégés. Le CEDS s'appuie parfois sur des conclusions du Comité des Droits des personnes handicapées des Nations Unies pour connaître des aspects des situations nationales au sujet desquelles il n'a pas reçu d'informations des gouvernements. Sur ces questions, il a donc besoin de nombreuses statistiques<sup>21</sup> qui lui permettent d'établir la réalité des effectifs dans les deux filières et leur évolution, de

---

<sup>20</sup> Convention relative aux droits des personnes handicapées du 27 mai 2009 et son Protocole facultatif du 26 mars 2015.

<sup>21</sup> Le Comité ne considère pas que le refus de les produire pour le motif d'éviter d'éventuelles discriminations soit pertinent, sans quoi il ne peut exercer son contrôle.

comprendre les motifs de l'exclusion du milieu ordinaire, de saisir la mesure dans laquelle les milieux, institutions et programmes ordinaires ont prévu des aménagements pour tenir compte du handicap et de constater si les autorités ont pris des mesures pour rencontrer les besoins particuliers. Pour n'illustrer ce point qu'en référence à la situation de la Roumanie, par exemple, le CEDS a pu constater des efforts législatifs et institutionnels des autorités mais les chiffres sont là : la réalité est qu'il y a encore 50% ou plus des enfants handicapés dans les institutions spéciales, le nombre s'étant même accru depuis 2012, année du dernier examen du CEDS. Le Comité n'ignore pas non plus la réalité des inscriptions cachées au registre national parce que des familles ne veulent pas se faire reconnaître avec ces problèmes. De plus, et de la même façon que la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité a reproché des pays, comme l'ex-République yougoslave de Macédoine, le placement trop systématique d'enfants Roms dans des écoles spéciales.

### **Orientation, éducation et formation professionnelle**

Au titre du &1<sup>er</sup> (*orientation, éducation et formation professionnelle* dans le cadre du milieu ordinaire) de l'article 15, le CEDS vérifie les éléments suivants:

- La définition du handicap prise en compte par les autorités. Le Comité se réfère en principe à la définition du handicap qui figure dans la Convention des Nations Unies, sauf dans l'examen de pays qui n'auraient pas encore ratifié celle-ci et pour autant que le Comité ait besoin de connaître une définition. Une question qui ne semble pas encore recevoir de réponse claire est de savoir si la ratification de la convention des NU a pour effet d'unifier le concept du handicap réparti dans les différentes lois du pays en cause. Quoiqu'il en soit, le CEDS souhaite donc qu'il y ait une définition générale, en lien avec la législation commentée à présent.

- Le Comité examine la législation antidiscriminatoire. Il rappelle ainsi à la République slovaque et d'autres pays son Observation interprétative de ce paragraphe (2007): cette législation doit exister car elle revêt une importance en tant qu'outil favorisant l'intégration des enfants handicapés dans les réseaux éducatifs généraux ou ordinaires. Une législation de cette nature doit au minimum exiger qu'il y ait des motifs impérieux qui justifient le maintien d'un enseignement spécial ou séparé, et offrir des voies de recours effectives à ceux qui s'estiment illégalement exclus ou isolés, ou privés d'une quelque autre façon du droit effectif à l'éducation. Il peut s'agir d'une législation antidiscriminatoire générale, de textes de loi spécifiquement consacrés à l'éducation, ou d'une combinaison des deux. Le Comité demande également que lui soit communiquée toute jurisprudence en matière de discrimination fondée sur le handicap dans le domaine de l'éducation et de la formation.

- C'est normalement le plus souvent de cette législation que découle l'obligation de procéder à des aménagements raisonnables en matière d'éducation et de formation. Elle paraît encore difficile à mettre en œuvre. Les pays font état de diverses initiatives ou mesures pour les encourager. Mais par qui l'obligation doit-elle être mise en œuvre?

Qui va payer ces aménagements ? Et finalement la question la plus importante : est-ce que la mise en œuvre entraîne une hausse de l'emploi des personnes handicapées qui en bénéficient ? A défaut d'informations dans les rapports des gouvernements, la curiosité du Comité porte en attendant sur ces points.

- L'organisation et la performance de l'éducation. L'essentiel qui importe pour le Comité est de vérifier l'évolution de la proportion des enfants handicapés qui suivent une éducation dans le milieu ordinaire. Ce sont donc les statistiques qui illustrent le passage des circuits adaptés vers le circuit normal ou ordinaire et l'enseignement supérieur qui illustrent le plus la performance du système éducatif de l'Etat. Un Etat reçoit une conclusion de non-conformité à la Charte parce que la prééminence de la filière ordinaire ne semble pas encore établie dans les différentes régions du pays (Belgique). Les mesures prises pour la formation des enseignants intéressent le Comité dans ce contexte institutionnel. Le manque de bonnes données chiffrées ou leur incohérence ne permet pas au Comité d'évaluer la performance des systèmes d'éducation à garantir le droit protégé par l'article 15. Il semble dans la pratique que ces données sont produites par différents organismes ou institutions qui ne s'accordent pas suffisamment quant à leur présentation, complémentarité et cohérence.

- En matière de formation professionnelle, le Comité souhaite pouvoir déterminer si le droit effectif à la formation est garanti aux personnes handicapées aussi bien en droit qu'en pratique.

## **L'accès à l'emploi**

Dans le &2 de l'article 15, la difficulté n'est pas moins grande pour le Comité à évaluer l'état de la situation dans le pays examiné. Dans ce domaine comme pour le précédent, le CEDS examine d'abord les garanties offertes par la *législation antidiscriminatoire* ou le cadre législatif pertinent de même que la mise en œuvre des *aménagements raisonnables*, par exemple par une aide de l'Etat ou de l'autorité compétente. Ce qui préoccupe alors le Comité n'est pas tant l'existence de cette aide mais comment elle est garantie dans la pratique (est-elle une obligation pour l'employeur?) et est éventuellement complétée par des aides financières de l'aide sociale pour favoriser l'autonomie du travailleur. Le gouvernement est invité à fournir des données sur la jurisprudence éventuelle qui a traité des plaintes en la matière de la part de travailleurs handicapés et qui aurait encadré des éventuelles actions positives. Or tous les gouvernements ne font pas état en même temps (le même cycle de contrôle) de tous ces éléments juridiques.

Ensuite, le Comité examine *les différentes mesures visant à favoriser l'accès égal et effectif à l'emploi ordinaire*. L'accès cet emploi implique naturellement le droit à un salaire égal et le respect des mêmes droits syndicaux. La situation nationale comparée à la conclusion précédente du Comité révèle-t-elle une hausse effective du taux d'emploi obtenu de travailleurs handicapés grâce aux différents programmes et mesures mises en place ? Le maintien dans cet emploi suite à un accident du travail ou une maladie

professionnelle est aussi un indicateur. Comment est évaluée l'incapacité de travail ? Pour une question pareille, la définition du handicap a toute son utilité. Le Comité a observé la situation exemplaire de l'Allemagne quant au droit des personnes handicapées à l'emploi et l'évolution dans le sens de l'amélioration dans certains pays comme la Pologne du taux d'emploi des personnes handicapées ou de la réduction de leur taux de chômage. La question de la fixation de *quotas d'emplois réservés* dans les organismes publics et le secteur privé n'est pas une panacée au vu des réponses des gouvernements qui se voient cependant obligés par le Comité d'indiquer si des sanctions éventuelles ou des mesures sont prises pour assurer le respect effectif de cette mesure qui reçoit des applications très variables.

Comme dans le domaine précédent couvert par le & 1<sup>er</sup> de l'article 15, des données sur le *taux de transfert de l'emploi protégé vers l'emploi ordinaire* révéleront sans doute l'efficacité réelle des dispositifs mis en œuvre. Tout ce qui est entrepris pour augmenter l'employabilité des personnes handicapées est souhaité par l'objectif de la disposition de la Charte.

Par ailleurs, le Comité apprécie, comme c'est le cas en Roumanie, *la participation active des acteurs économiques et sociaux* à la création d'un marché du travail inclusif.

### **Intégration, participation à la vie sociale et mobilité**

Le lien avec l'objectif d'emploi étant moins évident, cet aperçu ne commente pas l'ensemble des conclusions du CEDS rendues à l'appui du & 3 de l'article 15 favorisant *la pleine intégration et la participation des personnes handicapées à la vie sociale* mais rappelle que le Comité évalue dans ce cadre les mesures d'assistance économique et/ou financière, techniques et de soutien accroissant l'autonomie, la mobilité et le transport des travailleurs concernés. Ces matières doivent être couvertes également par la législation antidiscriminatoire (Turquie, Lettonie), une approche intégrée ou une stratégie nationale coordonnée par les autorités. Le Comité s'enquiert aussi des voies de recours et sur la question de savoir si les personnes handicapées sont représentées et consultées par les instances gouvernementales à l'échelon national et au plan local, sous une forme ou sous une autre (Estonie).

L'étendue thématique de ce paragraphe de l'article 15 rend difficile pour les Etats de s'y conformer, ce qui n'empêche que certains rapports soient très intéressants en décrivant des séries d'initiatives des différentes autorités. Elles ne sont pas partout transposables. Le CEDS pose beaucoup de questions mais hésite à situer un niveau précis d'exigences raisonnables.

### **Le Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties (Article 18)**

Dans cet article et ses 4 paragraphes dont deux en réalité se recoupent dans leur signification pratique<sup>22</sup>, le Comité se prononce sur le *degré de libéralisation progressive des réglementations sur l'accès au territoire et au travail* dans les Etats contractants en faveur des ressortissants des autres Parties contractantes à la Charte, non membres de l'Espace économique européen où prévaut la règle de libre circulation des travailleurs établie par le droit communautaire. Dans les circonstances actuelles, le souci peut paraître périlleux voire obsessionnel mais les textes sont là et n'auraient-ils plus de sens, même économique? Le Comité ne reçoit en tout cas pas d'analyse des gouvernements sur la réalité économique de cette migration encouragée explicitement par la Charte, et c'est dommage, sauf quelques données statistiques (sur les taux d'autorisation ou refus de travail) que le Comité doit également apprécier dans le contexte national pour mesurer la libéralisation intervenue<sup>23</sup>.

Les informations des Etats et les questionnements en réponse du Comité se concentrent sur les questions suivantes: que prévoit la législation? Est-elle progressivement simplifiée, en prévoyant notamment une *procédure unique* d'accès au territoire et au travail<sup>24</sup> (Islande, Serbie)? Le gouvernement est-il en mesure de délivrer des statistiques ventilées sur les taux d'entrée, de délivrance et de refus d'autorisations, ainsi que sur le temps d'attente, et selon les catégories professionnelles, données qui illustrent l'esprit libéral de l'application des textes?

Ensuite, selon le paragraphe 2 de l'article 18, les *droits fiscaux et autres charges appliqués à la délivrance des documents*, dont la base objective doit être établie par la loi, ne doivent pas dépasser des montants excessifs<sup>25</sup>. Les procédures ont-elles été simplifiées, dans les pays d'origine comme de destination? Plusieurs Etats ont introduit ou annoncent des procédures électroniques qui devraient avoir une influence favorable sur les coûts.

En vertu du paragraphe 3, le Comité examine *si les réglementations régissant l'emploi des travailleurs étrangers s'assouplissent*, individuellement ou collectivement. Si des Etats doivent appliquer la préférence communautaire de recrutement de travailleurs étrangers (de l'Espace économique européen), est-ce que les ressortissants des Parties contractantes qui ne font pas partie de l'EEE gardent tout de même des possibilités objectives? Y-a-t-il des statistiques qui les concernent? L'effort d'assouplissement des

---

<sup>22</sup> Les paragraphes 1 et 3

<sup>23</sup> Le Royaume-Uni et l'Arménie étaient assez libéraux depuis longtemps mais le premier resserre les conditions d'entrée. Le contexte politique et économique en Ukraine fait constater une émigration importante, notamment vers la Géorgie. L'Allemagne a accueilli récemment de nombreux réfugiés mais on ne voit pas clairement s'il y a une évolution dans un sens ou dans l'autre pour des ressortissants d'Etats parties à la Charte. Etc.

<sup>24</sup> Selon nos informations, le gouvernement belge envisageait cette simplification (si elle n'est pas intervenue entre-temps).

<sup>25</sup> Comme au Royaume Uni, où cette hauteur ne semble pas bien justifiée. Le Comité admet des montants qui sont justifiés par rapport au coût du traitement des formalités par l'Etat. A la lecture des conclusions des pays concernés, la barre semble fixée à 500 euros par document mais ce critère ne fait pas l'objet d'une Observation interprétative antérieure.

restrictions doit couvrir aussi les réglementations régissant la reconnaissance des titres, qualifications professionnelles et diplômes étrangers, dans la mesure où ils constituent des qualifications nécessaires pour exercer une activité lucrative. La perte prématurée de l'emploi entraîne-t-elle l'annulation automatique du permis de séjour? Si c'est le cas, il serait contraire à la Charte d'empêcher le travailleur étranger concerné de chercher un autre emploi. Le Comité constate des évolutions contrastées dans les pays sur ces questions précises. Ou bien est confronté à une information insuffisante du gouvernement, comme sur d'autres sujets. Un tableau général est difficile à esquisser ici. Il est certain que l'on constate des resserrages des législations et que des tentations de n'accepter qu'une immigration sélective, bénéficiant aux personnes très qualifiées ou désireuses d'investir, apparaissent. C'est donc les restrictions en droit ou de fait imposées aux autres catégories de travailleurs étrangers que le Comité tente de détecter.

Le paragraphe 4 de l'article amène le Comité à se pencher sur d'éventuelles restrictions qui affecteraient *le droit de sortie* de leur pays des ressortissants nationaux désirant travailler à l'étranger. Le Comité n'a pas constaté de non-conformités dans la grande majorité des situations nationales. Il a dû constater que des restrictions excessives subsistent en Fédération de Russie justifiées par des raisons de sécurité nationale, ce qui fait l'objet d'une affaire dont était saisie aussi la Cour européenne des droits de l'homme.

### **Le Droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe<sup>26</sup> (Article 20)**

Le Comité européen des droits sociaux n'a pas modifié sa jurisprudence sur base de cet article, qui avait fait l'objet d'une Observation interprétative en 2012. Elle a été le fruit d'une longue réflexion depuis 2002. Le Comité a constaté en même temps l'évolution de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne en cette matière. Celle-ci a été d'abord fondamentalement réglementée par les directives communautaires qui restent le cadre juridique de référence en tous leurs éléments. Le CEDS s'intéresse principalement à l'évolution de la mise en œuvre<sup>27</sup> dans le pays considéré de mesures législatives et institutionnelles afin d'assurer l'égalité de statut et de droits des femmes et des hommes, car les Parties contractantes, « se sont engagées à reconnaître ce droit et à prendre les mesures appropriées pour en assurer ou en promouvoir l'application » dans les domaines considérés ci-après. Le contrôle du Comité chevauche dans ce contexte celui qu'il exerce à l'appui des articles 4.3 (Droit à une rémunération équitable), 8 (Droit des travailleuses à la protection de la maternité) et 27 (Droit des

---

<sup>26</sup> Le Comité a rappelé aux Etats concernés par le cycle 2016 qu'il examine les mesures liées à la protection de la maternité et aux responsabilités familiales dans le cadre des articles 8 et 27 qui font l'objet d'un **autre cycle de contrôle**, le dernier ayant été celui de 2015.

<sup>27</sup> Notamment au niveau des voies de recours et du principe fondamental du partage de la charge de la preuve (Lettonie), de l'existence d'une réparation adéquate sous forme d'indemnités à la fois proportionnelles au préjudice subi, y compris le préjudice moral, par la victime et suffisamment dissuasives pour l'employeur (Conclusions 2012, art.1.§2, Albanie).

travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement). La signature éventuelle par l'Etat d'autres engagements internationaux pertinents en la matière est appréciée positivement par le Comité.

L'article 20 énonce quatre domaines professionnels dans lesquels le droit doit trouver à s'appliquer :

a) L'accès à l'emploi, la protection contre le licenciement et la réinsertion professionnelle. Dans ce contexte, le CEDS a dû rappeler à plusieurs Etats (d'Europe centrale) que le fait d'interdire encore le travail de nuit des femmes ou de les employer à des travaux souterrains dans les mines, lorsque ces travaux sont autorisés pour les hommes, est contraire au principe de l'égalité de traitement, comme il l'avait déjà dit dans ses Conclusions 2012, Bosnie-Herzégovine)<sup>28</sup>.

b) orientation et formation professionnelle, recyclage, réadaptation professionnelle.

c) les conditions d'emploi et de travail, y compris la rémunération.

d) Le déroulement de la carrière, y compris la promotion.

S'agissant en particulier des conditions de travail, le Comité suit à son tour naturellement la problématique de *la réduction de l'écart salarial* entre les femmes et les hommes sur l'ensemble du marché du travail et de la carrière. Si l'Etat en cause n'a pas ratifié l'article 20 de la Charte sociale européenne révisée, le Comité examinera les progrès de l'égalité des rémunérations sur base de l'article 4.3 (Droit à une rémunération équitable/droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale)<sup>29</sup> ou, pour des Etats qui n'auraient pas ratifié la Charte sociale européenne révisée, de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel de 1988. Ce texte avait intégré dans la Charte quatre nouveaux droits, dont celui-ci, repris essentiellement du droit communautaire avant d'être intégrés plus tard dans la Charte sociale révisée. En raison de l'organisation du système de rapports, dont il résulte que ces articles font l'objet d'un cycle différent de contrôle, cette question essentielle de droit du travail est donc traitée tous les deux ans par le Comité. Cela semble être une opportunité politique tant apparaissent encore considérables les obstacles ou le manque d'analyse fiable des raisons qui conduisent à l'inégalité des rémunérations, surtout dans le secteur privé, à lire divers commentaires de spécialistes du marché du travail, des relations collectives du travail ou de la gestion des ressources humaines dans les entreprises.

---

<sup>28</sup> Le Comité, tout en maintenant son appréciation parfaitement en ligne avec le droit communautaire, était conscient que cette conclusion peut surprendre à l'heure actuelle en dehors des spécialistes du droit européen de la non-discrimination entre les hommes et les femmes, et heurter des sensibilités culturelles dans les pays en cause (Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Fédération de Russie, République moldave, Turquie, Ukraine). C'est pourquoi, quand il a dû conclure à la non-conformité des situations, il a visé dans la plupart des pays concernés celles où l'accès des femmes à *certaines professions* est encore interdit.

<sup>29</sup> S'agissant de l'article 4.3, le CEDS avait clarifié sa position dans ses conclusions XX-3 (2014).

Pour rendre ce contrôle efficace, le Comité souhaite recevoir des données quant à un mécanisme de contrôle effectif des systèmes de rémunération dans les entreprises privées pour qu'une comparaison des rémunérations entre entreprises soit possible, au moins dans une ou plusieurs des situations qu'il énumère (Danemark, Finlande). Le plus souvent, les comparaisons de rémunération se font au sein d'une même entreprise pour vérifier le principe d'égalité pour un travail de valeur égale, mais il peut arriver qu'elles n'aient vraiment de sens qu'à la condition d'être effectuées entre plusieurs entreprises (Lettonie). C'est pourquoi, le Comité demande aux Etats (Géorgie, Lituanie), le cas échéant, s'il est ou qu'il soit possible dans les litiges, sur base d'une autorisation de la législation (Malte), de faire des comparaisons de rémunérations entre entreprises, au-delà donc de l'entreprise directement concernée, lorsqu'elles s'avèrent nécessaires pour la pertinence de la comparaison (Hongrie), si des différences observées dans les conditions de rémunération de travailleurs féminins et masculins effectuant un travail de valeur égale peuvent être attribuées à une « source unique » de la discrimination (Pays-Bas 2012, art.20 ; France 2014, art.4§3), ce qui est une approche admise par la Cour de Justice de l'Union européenne<sup>30</sup>. D'autres raisons peuvent les justifier<sup>31</sup>. L'inégalité de traitement, qui pourrait être constatée par des lecteurs, que le CEDS semble établir dans ses Conclusions de 2016 entre les gouvernements dans le contrôle du respect de cet objectif, n'est en réalité qu'apparente car les conclusions de chaque cas national doivent tenir compte des informations fournies par les gouvernements dans leur rapport au titre du cycle de contrôle (2016) ou des précédents rapports et dans ce dernier cas, des conclusions antérieures du Comité. Le contexte de chaque pays est donc différent pour apprécier les progrès ou les reculs du principe d'égalité des rémunérations. Ici comme

---

<sup>30</sup> C'est-à-dire une législation, un règlement ou des dispositions réglementaires s'appliquant aux conditions de travail et de rémunération dans plusieurs entreprises ; une convention collective couvrant plusieurs entreprises de niveau ordinaire ou supérieur (République slovaque) ou la décision de la direction centrale d'un groupe d'entreprises, ou une autre disposition juridique pertinente (Conclusions de l'avocat général Geelhoed présentées le 14 mars 2002 dans l'affaire C-320/00 CJUE et CJUE, 13 janvier 2004, C-256/01 (Allonby).

S'agissant des comparaisons de rémunérations, le Comité a remarqué (« noté ») en République slovaque que lorsque plusieurs entreprises sont couvertes par une convention collective ordinaire ou de niveau supérieur, il appartient aux entreprises concernées et aux représentants des salariés et des employeurs de décider des modalités de comparaison des salaires au sein de ces entreprises. Ces représentants sont libres de négocier tous les éléments de ces comparaisons.

Relayant des rapports sur ce point, le Comité rappelle la Recommandation 2014/124 de la Commission européenne qui propose une approche de mesures visant à détecter les causes de l'écart salarial.

<sup>31</sup> Dans le cas du Portugal, si le Comité avait accepté (« pris note » en 2008) l'argument du Gouvernement en réponse à la précédente conclusion de non-conformité selon lequel il ne semblait pas possible de comparer les salaires versés dans deux ou plusieurs entreprises, dans la mesure où les disparités salariales pouvaient être imputables à des différences tenant à l'organisation du travail, aux investissements et au type d'activité, qui étaient autant de facteurs déterminants dans la rémunération du personnel, et si le Comité considère que l'écart salarial peut effectivement s'expliquer par des niveaux de développement régional différents, par des disparités dans les performances économiques des entreprises, ou par d'autres raisons, il insiste et répète (Portugal, Autriche, Roumanie) que toutefois, ces raisons ne doivent pas empêcher les travailleurs de faire valoir leurs droits en matière d'égalité salariale en comparant leur rémunération avec celle d'un autre travailleur occupant un poste d'égale valeur dans une autre entreprise, sur la base d'un des critères de source unique (voir ci-dessus la note 26) (Conclusions 2012).

ailleurs, le Comité est amené dans certains cas, sur la suggestion du gouvernement ou de sa propre initiative, à consulter les conclusions du Comité (CEDAW) des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ou (les demandes directes) de la Commission d'experts de l'Organisation internationale du travail sur l'application des conventions et recommandations internationales du travail, portant par exemple sur les obstacles auxquels se heurtent les femmes dans l'emploi et la profession (République slovaque).

Contrôlant la situation de l'Espagne, le CEDS, tout en concluant à la conformité sur base de la législation nationale, a malgré tout été très sensible aux développements issus de la crise qui affectent beaucoup les femmes, dont il a pris connaissance dans de nombreuses autres sources d'informations extérieures au rapport national.

### **Le Droit à la protection en cas de licenciement (Article 24)**

Les trois éléments de la protection offerte par cet article sont la *motivation* du licenciement, *la compensation* éventuelle et *le droit de recours* devant un organe impartial.

S'agissant du *droit de recours*, le Comité rappelle à plusieurs pays qu'au regard de l'article 24, les tribunaux ou autres instances compétentes doivent pouvoir ordonner la réintégration ou accorder des indemnités suffisantes ou toute autre réparation appropriée. Le Comité estime aussi que la charge de la preuve ne doit pas reposer entièrement sur le plaignant, c'est pourquoi il a demandé à la République slovaque si la législation prévoyait un aménagement approprié de la charge de la preuve entre le salarié et l'employeur dans les procédures de licenciement.

S'agissant de *la motivation*, la Charte exige un « motif valable lié à l'aptitude ou la conduite, ou fondé sur les nécessités de fonctionnement de l'entreprise, de l'établissement ou du service ». Le Comité considère qu'au regard de l'article 24, le licenciement à l'initiative de l'employeur au motif que le travailleur a atteint *l'âge normal d'admission à la retraite* est contraire à la Charte, sauf si le licenciement est dûment justifié par l'un des motifs expressément établis par cette disposition de la Charte (Azerbaïdjan, Malte, Monténégro). La décision du Comité statuant sur la réclamation collective n°107/2014 contre la Finlande a obligé le Comité à évaluer l'hypothèse d'un licenciement pour des raisons financières. Celles-ci vont-elles au-delà des exigences de l'article 24 en ce sens qu'elles sortent des critères pris en compte par la Charte pour apprécier un motif valable? En effet, ni la Charte ni aucun autre texte international ne prévoit explicitement ce type de motivation. Les mots-clés des protections offertes sont le « motif valable », le « licenciement injustifié » ou la « protection contre le licenciement ». La loi finlandaise en cause régissant les conditions de travail autorisait les motifs de licenciement d'ordre financier et liés à la production mais ils ne pouvaient être considérés comme fondés que dans deux circonstances. Finalement, il revenait à considérer si pareil motif est un motif valable relevant des

« nécessités de fonctionnement de l'entreprise ». Mais dans le cas d'espèce s'ajoutait une autre dimension: celle d'une sous-traitance envisagée de la tâche avec la possibilité de remplacer des travailleurs licenciés par des intérimaires<sup>32</sup>. Le CEDS avait estimé auparavant que les nécessités de fonctionnement de l'entreprise étaient à apprécier en fonction de l'interprétation que font les juridictions nationales de la législation. Dans ses conclusions de 2012, le CEDS avait jugé la situation finlandaise conforme à la Charte en l'absence d'élément nouveau porté à sa connaissance. Il n'y avait pas non plus d'élément nouveau dans cette affaire.

S'agissant de *la compensation* du licenciement injustifié car « sans motif valable », elle doit prendre la forme d'une indemnité adéquate ou de toute autre « réparation appropriée ». Pour être jugée suffisante, l'indemnisation doit comprendre le remboursement des pertes financières subies par le salarié entre la date du licenciement et la décision de l'organe de recours appelé à statuer sur la légalité du licenciement, être suffisamment dissuasive pour l'employeur et proportionnée au dommage subi par la victime (Monténégro). A cette fin, le CEDS ne pense pas que l'existence d'un plafond du montant de l'indemnisation qui peut être octroyée en cas de licenciement abusif soit conforme à la Charte. Il a exigé (Bulgarie, 2003 ; Finlande, 2012) qu'il y ait *une possibilité de réintégration* prévue par la législation en cas de licenciement illégal ou abusif. Celle-ci est considérée par le Comité, dans ses conclusions sur base des rapports gouvernementaux ou dans des décisions statuant sur des réclamations collectives, comme « une autre réparation appropriée » mais cet élément de la protection est en réalité optionnel car le Comité considère qu'il appartient aux juridictions internes de décider si la réintégration est appropriée au cas particulier considéré. Si le licenciement concerne la personne qui a porté plainte d'une discrimination, le Comité impose la réintégration. La décision statuant sur la réclamation collective 106/2014 contre la Finlande lui a permis de clarifier sa position sur la réintégration, qui, à la relecture rétrospective, pouvait apparaître comme incertaine.

### **Le Droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur (Article 25)**

Si la portée du droit porte sur l'engagement des Etats « à prévoir que les créances des travailleurs résultant de contrats de travail ou de relations d'emploi soient garanties par une institution de garantie ou par toute autre forme effective de protection », le Comité s'est appliqué à vérifier les éléments suivants dans les législations nationales :

- 1) Existe-t-il une institution de garantie ou un dispositif faisant intervenir plusieurs organismes, le cas échéant?
- 2) Quelle est la couverture de garantie des créances des travailleurs?

---

<sup>32</sup> En Suède, au contraire, la question est polémique sur le point de savoir si des intérimaires peuvent être embauchés pour remplacer des travailleurs licenciés.

3) Les institutions interviennent-elles également en dehors d'une procédure de faillite, quand les actifs de l'entreprise ne suffisent plus à garantir les créances mais ne justifient pas l'ouverture d'une procédure formelle de redressement judiciaire ?

4) Dans quel délai les remboursements sont-ils effectués?

Le Comité admet donc depuis plusieurs cycles de contrôle que les gouvernements disposent d'une marge d'appréciation quant à la forme de la protection des créances des travailleurs. Il a constaté dans ses conclusions 2016 la conformité de la plupart des situations nationales observées. Il est vrai que cette question importante de droit du travail fait aussi l'objet d'une directive européenne et d'une convention internationale du travail dont l'incidence de l'application dans le pays en cause est prise en compte par le Comité. Beaucoup d'Etats ont créé un Fonds de garantie dans le cadre d'une gestion centralisée à la différence de la Roumanie qui fait intervenir des organismes régionaux. A Malte, un Fonds de garantie et un système de privilège fonctionnent, le premier intervenant quand les créances ne peuvent être recouvrées par le second.

Le Comité tient à ce que la protection offerte, quelle qu'en soit la forme, soit adéquate et efficace. Les créances doivent se rapporter à une période déterminée de la relation d'emploi qui ne peut être inférieure à trois mois dans un système de privilège ou huit semaines s'il y a une institution de garantie. Si les Etats veulent limiter la protection des travailleurs à un montant, celui-ci doit être d'un niveau acceptable, le Comité le situant à trois fois la rémunération mensuelle moyenne (Estonie, 2005). La protection, exige le Comité, doit s'étendre aux sommes dues pour les congés payés et d'autres types d'absence rémunérée.

Les créances doivent être honorées dans un délai raisonnable. En Belgique, le Comité juge la législation non conforme à la Charte car le délai d'attente est de 11 mois. Cette non-conformité, qui n'a pas évolué, avait déjà été constatée en 2012. Dans beaucoup de pays, la procédure de traitement est beaucoup plus courte. Des bons exemples sont la Finlande, la Lituanie et la République slovaque. Le Comité constate qu'il peut exister plusieurs procédures de reconnaissance d'insolvabilité, comme en Bulgarie. En République slovaque, à la différence d'autres Etats, il y aura toujours une procédure de remboursement des créances, dans toutes les hypothèses. Ce n'est pas le cas partout, notamment quand les actifs ne permettent pas de payer les créances ou ne justifient pas l'ouverture d'une procédure de redressement. Ce qui n'est pas conforme à la Charte.

## **Deuxième partie :**

### **Quelques autres messages résultant de décisions ou observations du CEDS pendant l'année.**

Au cours d'une année de fonctionnement, le Comité est aussi appelé à statuer sur des Réclamations collectives introduites par des organisations non gouvernementales, internationales ou nationales, à l'appui du Protocole de 1995 instituant cette procédure,

que seuls 15 Etats membres avaient ratifié à la fin de 2016<sup>33</sup>. Il intervient également dans des débats politiques ou juridiques au sein du Conseil de l'Europe, par exemple dans les domaines de la cohésion sociale, des droits de l'enfant, de la lutte contre la pauvreté, par des observations ou des déclarations rappelant la contribution de la Charte sociale européenne aux développements des droits, individuels ou collectifs, qu'elle protège. Le Comité a débattu à plusieurs reprises de quelques initiatives prises par des institutions européennes, notamment l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Parlement européen et la Commission européenne qui lui paraissent contribuer au « Processus de Turin »<sup>34</sup>, notamment là où ils souhaitent une convergence sociale en Europe à l'appui de la Charte sociale européenne. Dans ce Processus, ce sont surtout les rapports entre le droit issu de la Charte et le droit de l'Union européenne (UE) qui apparaissent comme l'enjeu essentiel, surtout si l'Union s'apprêtait, fin 2016, à préparer un Socle européen des droits sociaux. Cette initiative, que la Commission européenne a annoncé rendre publique en mars 2017, s'avérait être une chance unique d'accrocher la coopération entre les deux Organisations européennes dans leur défense des droits sociaux. Nous abordons ce point ci-dessous.

### **Réclamations collectives**

Le Comité a adopté plusieurs rapports contenant ses observations sur le suivi accordé par certains Etats membres aux décisions statuant sur des réclamations collectives à leur encontre qui ont constaté des violations de la Charte. Les Etats concernés étaient ceux qui ont bénéficié, lors du cycle de contrôle 2015, d'un système simplifié de rapportage périodique en raison de leur ratification du protocole sur les réclamations collectives, dont on considère qu'il occasionne du travail supplémentaire pour les gouvernements.

### **Les droits de l'enfant**

Même en dehors du cycle de rapports au sujet des droits des enfants<sup>35</sup>, le Comité suit les travaux et stratégies du Conseil de l'Europe au sujet de la promotion de ces droits. Dans ses contributions, il rappelle ses préoccupations pour la protection des droits des enfants dans son contrôle de plusieurs dispositions de la Charte, notamment les articles 7, 16, 17 et 30, non sans oublier les droits des enfants handicapés (art.15).

### **Le Processus de Turin:**

---

<sup>33</sup> L'Espagne est encore liée par la Charte de 1961 et n'a pas ratifié le protocole instaurant une procédure de réclamations collectives.

<sup>34</sup> Il s'agit d'un processus de mobilisation politique en faveur d'un nouveau développement des droits sociaux en Europe sur base de la Charte sociale européenne, lancé à Turin, en octobre 2015, lors d'une Conférence européenne. Pour prendre connaissance du Rapport de la Conférence et des événements de suivi, consulter le site web du Conseil de l'Europe/Charte sociale européenne/Processus de Turin

<sup>35</sup> Le Comité a contrôlé les progrès des efforts des Etats dans beaucoup de ces domaines lors du cycle de contrôle 2014 ayant donné lieu à ses conclusions de 2015.

### a) La Charte par rapport aux politiques d'austérité<sup>36</sup>

L'impact des politiques économiques récentes dites d'austérité sur le respect par les Etats de leurs obligations envers la Charte sociale européenne fut le thème dominant d'un Forum international organisé à Turin, le 18 mars 2016, par le Conseil de l'Europe en partenariat avec cette ville où fut signée la première Charte sociale européenne. Pour constater notamment, d'une part, que le CEDS a déjà délivré des messages et conclusions importants dans une série de décisions antérieures au sujet de réclamations collectives adressées contre la Grèce, et confirmer, d'autre part, que les temps sont durs pour les droits sociaux dans le contexte économique européen<sup>37</sup>. Entre-temps, le Comité européen des droits sociaux a constaté les prises de position et de nombreux rapports d'instances internationales et européennes ainsi qu'académiques<sup>38</sup> sur ces enjeux, textes qui balisent les marges de manœuvres éventuelles et des initiatives indispensables à prendre pour sauvegarder les droits sociaux.

La ratification de la Charte sociale européenne révisée par la Grèce à Turin, le 18 mars 2016, comme 34<sup>e</sup> Etat membre, abandonnant ainsi la Charte sociale originelle, fut un signal important vis-à-vis de l'Union européenne (voir aussi le point b) ci-dessous) dans le contexte actuel du pays confronté aux « mémorandums » des institutions financières internationales créancières sur des mesures d'urgence à prendre par le pays. Ce sera donc malgré tout encore sur base de l'ancienne Charte de 1961 que le CEDS devra prendre sa décision prochainement sur la réclamation collective introduite le 26 septembre 2014 par une organisation syndicale grecque<sup>39</sup> reprochant au gouvernement la violation de la Charte en regard d'une série de ses dispositions en acceptant et appliquant des mesures convenues avec les institutions financières dans le cadre du 2<sup>ème</sup> programme d'aide (2012). Dans ce dossier, on notera que la Commission européenne a pris l'initiative de répondre à l'invitation adressée par le Comité à l'Union européenne à présenter des observations à l'occasion de cette réclamation, aux côtés d'autres organisations consultées. C'est une bonne pratique de coopération entre les deux

---

<sup>36</sup> De SCHUTTER, O. et DERMINE, P., *The Two Constitutions of Europe : Integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Union*, UCL, December 2016, CRIDHO Working Paper 2016/2  
SCHLACHTER, M., *Can the European Social Charter Further Alternatives to Austerity*, *Labour Law and social Security Review*, 4/2015/XV

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

STANGOS, P., *La protection des droits fondamentaux par le Comité européen des droits sociaux (CEDS) face aux mesures d'austérité imposées à la Grèce*, *Semaine sociale Lamy Supplément « Les gardiens des droits sociaux en Europe. Les recours nationaux et internationaux en cas de remise en cause des droits sociaux par l'Union européenne »*, 28 novembre 2016, n°1746, Wolters Kluwer.

<sup>37</sup> Conférence interparlementaire sur la Charte sociale européenne. Forum de Turin sur les droits sociaux en Europe, 17 et 18 mars 2016, Turin, Italie. Discours officiels et interventions. Conseil de l'Europe, Strasbourg, octobre 2016

<sup>38</sup> Comité européen des droits sociaux, *Rapport d'activités 2015*, Partie 2, pp. 63 à 68, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

<sup>39</sup> Réclamation enregistrée sous le numéro 111/2014

institutions. Le point suivant relève l'enjeu de la poursuite de cette collaboration entre la Commission et le CEDS.

## **b) La Charte par rapport au Projet de Socle européen sur les droits sociaux**

Lorsqu'il s'est penché sur le projet de Socle, qui a été rendu public par la Commission européenne en mars 2016, le Comité européen des droits sociaux n'a pas perdu de vue que l'idée d'établir un socle de droits sociaux dans l'Union européenne n'est pas neuve. Elle a notamment conduit, au départ de l'Acte unique européen à la Charte communautaire des droits sociaux des travailleurs, et de la préparation du Traité constitutionnel à la Charte des droits fondamentaux. Dans les deux circonstances, le lien à établir avec la Charte sociale européenne a été pris en compte dans les travaux mais ceux-ci ont toujours décidé d'ajouter un texte, de s'inspirer de la Charte sociale européenne ou de la paraphraser. Plusieurs bonnes raisons politiques apparentes étaient invoquées, chaque fois, pour ne pas consolider le lien plus explicitement que par des renvois, comme dans le Traité d'Amsterdam, à cette convention<sup>40</sup>. Le projet de Socle sera-il donc une opportunité pour une revalorisation politique de la Charte sociale européenne au sein de l'Union européenne ?

Le contenu du projet de Socle, qui avait été révélé dans un document annexé à la communication de la Commission lançant une procédure de consultation publique<sup>41</sup>, consistera en une liste sommaire de principes dans une vingtaine de domaines, sur base de l'acquis social communautaire. Cette liste est couverte par des compétences communautaires explicites, décrites dans le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le futur socle s'ajoutera à la Charte des droits fondamentaux, aux objectifs des Traités sur l'UE et à la Charte sociale européenne. Quant aux justifications de l'initiative, la Commission alignait les considérations et principes suivants :

- « l'économie sociale de marché hautement compétitive »<sup>42</sup> (mais sur quel mot l'accent politique sera-t-il placé?)

- La consolidation de l'acquis social communautaire (mais ce dernier pourra être « revisité » pendant la préparation du Socle).

- Le socle sera un instrument de convergence. La Commission évoquait aussi un indicateur social.

- L'approfondissement parallèle de l'Union économique et monétaire : c'est dans la zone euro que le Socle serait d'abord expérimenté. Y-a-t-il dès lors ambiguïté sur les objectifs compte tenu de l'expérience que l'on a des recommandations aux Etats dans le cadre de la procédure des déséquilibres macro-économiques pendant le « Semestre européen »?<sup>43</sup> Plusieurs observateurs pensaient à l'appui de la

---

<sup>40</sup> Vandamme, F., Les droits sociaux fondamentaux en Europe, Journal des tribunaux – Droit européen, mars 1999, n°57, p.49

<sup>41</sup> Com(2016)127 final, Strasbourg 8 mars 2016 contenant en annexe une première ébauche de Socle

<sup>42</sup> Article 3 du Traité sur l'Union européenne

<sup>43</sup> CLERC, O. et KAUFFMAN, P., L'Union économique et monétaire européenne. Des origines aux crises contemporaines, Editions A.Pedone, Paris, 2016

communication de la Commission et peut-être de leurs craintes que le Socle sera surtout un instrument de la convergence économique, ce qui n'est pas encore clair non plus quant à l'objectif poursuivi par rapport aux développements des politiques sociales, ni quant à l'usage qui en sera fait, à quel moment et à quel niveau de décision.

-Les partenaires sociaux auront leur rôle à jouer et devront s'approprier le sujet, notamment au niveau européen, ce qui contribuera à la relance du dialogue social.

-Le socle « peut » (pourquoi « peut ? ») s'appuyer sur la Charte sociale européenne et les normes de l'OIT. Cette liaison très courte avec les normes internationales n'était même pas utile à faire en l'état, puisque, actuellement, la Cour de Justice de l'UE peut se référer à la Charte sociale européenne « comme principes généraux communs aux Etats membres » en dépit des engagements différents des Etats à l'occasion des ratifications. Cette liaison très prudente de la part de la Commission avec les normes internationales constituait même un retrait par rapport à celle qui fut faite dans le Traité d'Amsterdam.

L'initiative paraissant tout de même comme une opportunité de convergence entre les actions des deux Organisations européennes, des propositions concrètes ont été élaborées par le Conseil de l'Europe et portées à la connaissance de la Commission européenne, au plus haut niveau<sup>44</sup>, ainsi que dans un dialogue entre points de contact à cette occasion, pour souhaiter que le futur Socle, à la fois, puisse se référer explicitement aux observations des développements des politiques sociales tirées du contrôle de la Charte sociale européenne et encourager les Etats membres de l'Union européenne à ratifier tous la Charte sociale européenne révisée, alors que ce n'est pas encore le cas.

Puisque le lien entre le Socle et la Charte n'était pas illustré dans la communication de la Commission, on peut craindre cependant que le nouvel instrument n'inclura pas – ce qui serait regrettable –, dans une partie finale sur sa gouvernance, le double principe politique, d'une part de la convergence des deux corps de droits ou de principes, d'autre part d'une gouvernance de suivi de l'application du Socle qui tienne compte des normes de la Charte sociale européenne. Rien n'était encore certain fin 2016 en ce qui concerne la forme juridique ou seulement politique que prendra le Socle en projet dans l'Union européenne. En sorte que la question de savoir si « le Socle sera moteur ou non de l'Europe sociale? »<sup>45</sup> était encore en suspens au moment de la publication des Conclusions du Comité.

---

<sup>44</sup> Par une lettre du Secrétaire général du Conseil de l'Europe au Président de la Commission européenne, le 16 décembre 2016.

<sup>45</sup> Pour reprendre l'expression de l'éditorial du bulletin électronique REIF info, n°262, du 31 août 2016, du Réseau européen des institutions françaises de la protection sociale, Bruxelles