

La Charte sociale européenne en bref

par Jean Jacquain

La Charte sociale européenne, catalogue de droits sociaux fondamentaux, est l'instrument le plus important élaboré par le Conseil de l'Europe après la Convention européenne de sauvegarde des droits humains, dont elle constitue le complément indispensable ⁽¹⁾. Pour des raisons assez futiles, la Belgique, membre fondateur du Conseil de l'Europe, a mis 29 ans à ratifier la Charte (loi du 11 juillet 1990); elle a mis un peu plus de zèle à l'égard du texte révisé de la Charte, signé en 1996 et ratifié par la loi du 15 mars 2002 (dont la publication a pris deux ans : M.B., 10 mai 2004).

Juridiquement contraignante, la Charte oblige les États signataires à prendre les mesures nécessaires pour lui donner un effet utile et y conformer leur législation ⁽²⁾; elle a ainsi forcé la Belgique, comme d'autres pays, à des évolutions importantes, notamment sur des questions que n'avait pas traitées le droit de l'Union européenne ⁽³⁾.

Toutefois, la Charte ne peut s'appuyer sur le mécanisme de contrôle de la C.E.D.H., dont la Cour constitue le moyeu ⁽⁴⁾. À la place, elle dispose d'un système de régulation juridico-politique mutuelle, construit comme ceci :

- Les États signataires établissent périodiquement des rapports nationaux sur la mise en œuvre de la Charte;
- Ceux-ci sont soumis à l'examen critique d'un comité d'experts indépendants qui, au besoin, concluent que la législation d'un État n'est pas conforme;
- Parmi les conclusions du comité d'experts indépendants, le comité gouvernemental (les représentants gouvernementaux des États signataires + des observateurs des organisations européennes d'employeurs et de travailleurs) retient les aspects qui doivent faire l'objet de recommandations;
- Sur la proposition du comité gouvernemental, le comité des ministres (organe de décision du Conseil de l'Europe) adresse des recommandations aux États qui ne se conforment pas à la Charte; ceux-ci sont invités à y donner suite.

Ce dispositif a été considérablement renforcé par le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives, que la Belgique a approuvé par la loi du 26 juin 2000 (M.B., 24 juillet 2003 !).

Aux termes de ce protocole, le droit d'adresser au Conseil de l'Europe des réclamations portant sur des manquements à la Charte est ouvert aux organisations internationales d'employeurs et de travailleurs; aux autres organisations non-gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et inscrites sur une liste établie par le comité gouvernemental; aux organisations nationales représentatives des employeurs et des travailleurs (à l'égard de l'État dont elles relèvent); et même, si l'État signataire y consent, à d'autres O.N.G. nationales particulièrement qualifiées dans les matières de la Charte.

L'organisation qui fait usage du droit de réclamation collective s'adresse par écrit au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, qui transmet aussitôt la réclamation au comité d'experts indépendants (appelé aujourd'hui Comité européen des droits sociaux). La procédure qui s'ensuit est

quasi-juridictionnelle ⁽⁵⁾ et entièrement écrite : l'État mis en cause envoie un mémoire en réponse, l'organisation plaignante réplique, l'État peut encore envoyer un mémoire, les organisations patronales et syndicales peuvent intervenir.

Le Comité européen des droits sociaux établit un rapport qui est transmis au Comité des ministres et à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et rendu public. Sur la base du rapport, le Comité des ministres prend une résolution à la majorité des votants. Si celle-ci constate un manquement à la Charte, le Comité des ministres adopte, à la majorité des deux tiers, une recommandation adressée à l'État en cause (éventuellement après consultation du Comité gouvernemental). L'État qui fait l'objet d'une recommandation doit signaler les mesures qu'il prend pour s'y conformer.

Qu'il s'agisse de la procédure classique ou de celle de la réclamation collective, on doit reconnaître que le Comité européen des droits sociaux fait preuve d'une remarquable persistance à l'égard des États récalcitrants.

(1) Voy. C. Dubois-Hamdi, «La Charte sociale européenne et le droit social belge» (1999-1997), J.T.T., 1998, p. 1.

(2) L'art. 6, §4, par lequel les États signataires reconnaissent le droit de grève, est considéré comme d'effet direct, même «horizontal» (entre particuliers). Voy. mes observations sous l'arrêt Henry du Conseil d'Etat, n° 52.424 du 22 mars 1995, Chr. D.S., 1996, p. 442.

(3) Par exemple, l'allongement des délais de préavis de licenciement des ouvriers (C.C.T. n° 75 et loi du 22 avril 2003).

(4) Sauf si la Charte peut être «accrochée» à une disposition explicite de la C.E.D.H., par ex. la liberté syndicale (art. 11) : voyez l'arrêt Wilson e.a. c/Royaume-Uni du 2 juillet 2002

(5) Attention : en conséquence, le Comité se prononce d'abord sur la recevabilité de la réclamation et l'on peut compter sur l'Etat en cause pour qu'il soulève à cet égard tous les arguments classiques en droit national (respect des statuts de l'organisation plaignante, habilitation pour introduire une réclamation, etc.).