

**LE COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS
SOCIAUX CONFRONTÉ À LA CRISE
FINANCIÈRE GRECQUE :
DES DÉCISIONS OSÉES MAIS
INÉGALEMENT MOTIVÉES**

Isabelle HACHEZ,

Professeur à l'Université Saint-Louis, Bruxelles



SOMMAIRE

Propos introductifs	249
I. L'établissement d'une atteinte au droit considéré : standstill ou simple contrôle de conformité ?	254
II. La justification de l'atteinte opérée	259
1. La légitimité de l'objectif poursuivi	260
2. La marge nationale d'appréciation	263
3. La proportionnalité des mesures restrictives et le principe de l'intangibilité de la substance des droits considérés	264
3.1. Droit à un délai de préavis raisonnable (article 4, § 4)	267
3.2. Droit à trois semaines minimum de congés payés annuels pour les travailleurs de moins de 18 ans (art. 7, § 7)	268
3.3. Droit à la formation professionnelle (art. 10, § 2)	268
3.4. Droit à une rémunération équitable (art. 4, § 1 ^{er})	269
3.5. Droit à la sécurité sociale (art. 12, § 3)	270
Conclusions	275



En mai et en décembre 2012, le Comité européen des droits sociaux a rendu sept décisions à propos des mesures d'austérité adoptées par la Grèce en contrepartie du soutien financier consenti à son profit par la Troïka. Plusieurs d'entre elles, touchant au droit du travail et de la sécurité sociale, furent jugées contraires à des dispositions de la Charte sociale européenne dont le Comité assure le respect. La présente étude s'attachera tout d'abord à démontrer que contrairement à ce qu'on a pu laisser entendre, il n'est pas tant question, dans ces décisions, de l'application du principe de standstill que d'un contrôle de conformité classique. Tout en reconnaissant l'importance du travail accompli par le Comité et le peu de moyens dont il dispose à cet effet, son auteur se risque par ailleurs à adopter une posture critique, en soulignant le manque de rigueur et de systématité qui entache la motivation des décisions rendues. Par comparaison avec la jurisprudence strasbourgeoise, cette étude entend également faire le point sur la mesure dans laquelle, en contexte de crise, l'argument économique est reçu par le Comité.

In de loop van de maanden mei en december 2012 heeft het Europees Comité voor Sociale Rechten, hierna het Comité genoemd, zeven beslissingen genomen over Griekse bezuinigingsmaatregelen in ruil voor financiële steun van de Troïka. Meerdere van deze beslissingen op het vlak van het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht werden echter strijdig bevonden met het Europees Sociaal Handvest, waarvan het Comité op de naleving toeziet. De voorliggende bijdrage beoogt in de eerste plaats aan te tonen dat – in tegenstelling tot wat men zou verwachten – er in deze beslissingen niet zozeer sprake is van de toepassing van het standstillprincipe dan wel van de klassieke conformiteitscontrole. Al erkent de auteur het belang van het werk van het Comité en de weinige middelen waarover het Comité beschikt, zij is niet wars van een aantal kritische stellingnames. De auteur hekelt vooral het gebrek aan strikte en systematische logica in de motivering van de genomen beslissingen. In vergelijking met de rechtspraak van Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt in dit artikel tegelijk onderzocht in hoeverre het Comité zich in tijden van crisis mee laat leiden door economische argumenten.



Propos introductifs

Le Comité européen des droits sociaux est composé de quinze experts indépendants, reconnus pour leurs compétences dans les matières sociales internationales et désignés par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe pour six ans, sur la base d'une liste présentée par les États parties. Quinze membres qui, depuis Strasbourg, assurent l'effectivité de la Charte sociale européenne ⁽¹⁾ et qui, au travers de sept décisions rendues en mai et en décembre 2012 ⁽²⁾ dans le cadre du système de réclamations collectives ⁽³⁾, n'ont pas hésité – certes indirectement ⁽⁴⁾ et, il est vrai, par des décisions dépourvues de force contraignante : de la « *soft jurisprudence* », comme on dit ⁽⁵⁾ – à condamner la politique de l'Union européenne menée à l'égard de la Grèce.

- (1) Ainsi que de la Charte sociale révisée, ratifiée par 33 États, dont la Grèce ne fait pas partie. Aussi fera-t-on uniquement référence, dans cette étude, aux dispositions de la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961.
- (2) Décision sur le bien-fondé du 23 mai 2012, *GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce*, réclamation n° 65/2011 (cf. aussi la résolution du Comité des ministres du 5 février 2013 : résolution CM/Res.Ch.S(2013)2) ; décision du 23 mai 2012, *GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce*, réclamation n° 66/2011 (cf. également la résolution du Comité des ministres du 5 février 2013 : résolution CM/Res.Ch.S(2013)3). Par ailleurs, cinq réclamations introduites par différents syndicats ont donné lieu, le 7 décembre 2012, à autant de décisions au contenu similaire (décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012, *IKA-ETAM c. Grèce*, réclamation n° 76/2012 ; décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012, *POPS c. Grèce*, réclamation n° 77/2012 ; décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012, *I.S.A.P. c. Grèce*, réclamation n° 78/2012 ; décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012, *POS-DEI c. Grèce*, réclamation n° 79/2012 ; décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012, *ATE c. Grèce*, réclamation n° 80/2012. Cf. également les résolutions du Comité des ministres du 2 juillet 2014 : résolution CM/Res.Ch.S(2014)7 à 11). Aussi fera-t-on uniquement référence, par la suite, à la première d'entre elles, qui a servi de modèle pour la rédaction des quatre décisions subséquentes (en ce sens : P. STANGOS [membre grec du Comité], « Les rapports entre la Charte sociale européenne et le droit de l'Union européenne. Le rôle singulier du Comité européen des droits sociaux et de sa jurisprudence », *Cahiers de droit européen*, 2013/2, p. 387). Toutes les décisions du Comité sont consultables à l'adresse www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_fr.asp. Par facilité, mais au prix d'un raccourci, on désignera, dans la suite de l'exposé, chacune des décisions par référence au numéro de la réclamation collective dont elle constitue l'issue (décision n° 65/2011 ; décision n° 66/2011 et décision-type n° 76/2012).
- (3) Entré en vigueur le 1^{er} juillet 1998, le Protocole additionnel instaurant ce mécanisme a été ratifié par seulement 13 États (situation au 4 septembre 2014), dont la Grèce.
- (4) L'Union européenne n'étant pas partie à la Charte sociale européenne.
- (5) Cf. notamment Fr. TULKENS, S. VAN DROOGHENBROECK et Fr. KRENC, « Le *soft law* et la Cour européenne des droits de l'homme. Questions de légitimité et de méthode », *Les sources du droit revisitées*, vol. 1 : *Normes internationales et constitutionnelles*, sous la direction de I. HACHEZ et al., Louvain-la-Neuve, Anthemis, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2012, spéc. p. 386 ; S. VAN DROOGHENBROECK, obs. sous C.I.J., *Ahmadou Sadou Diallo*, 30 novembre 2000, *Droit international des droits de l'Homme*, sous la direction de S. VAN DROOGHENBROECK, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 330 et s. Il en va d'autant plus ainsi qu'en vertu de l'article 9 du Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives, les décisions du Comité doivent faire l'objet d'une recommandation ou résolution de la part du Comité des ministres (cf. à cet égard C. NIVARD, « La justiciabilité des droits sociaux au sein du Conseil de l'Europe », *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Paris, Pedone, 2012, spéc. pp. 211 et 212 ; J.-Fr. AKANDJI-KOMBÉ, « Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (2008-2011) », *Rev. trim. dr. h.*, 91/2012, spéc. pp. 563 et 564). Compar., sur la portée des décisions du Comité : P. STANGOS, *op. cit.*, spéc. pp. 329 et 391.

Dans le contexte de crise que l'on sait, l'Union européenne (parmi d'autres organisations internationales) a en effet conditionné le soutien financier consenti au profit de la Grèce à des réductions précises des dépenses sociales, notamment en matière de retraites et de soins de santé, et à une réforme de son droit du travail ⁽⁶⁾. La Grèce a alors adopté plusieurs mesures d'austérité, dont la légalité, au regard des droits garantis par la Charte, fut contestée par des syndicats nationaux devant le Comité. Ces mesures, la Grèce les justifie par la crise financière, tout en épinglant parfois expressément les « autres obligations internationales » qu'elle est tenue de respecter, « à savoir celles découlant du mécanisme de soutien financier défini d'un commun accord par le Gouvernement, la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international ('la Troïka') en 2010 » ⁽⁷⁾.

Dans la ligne de sa jurisprudence antérieure ⁽⁸⁾, le Comité européen des droits sociaux n'hésite pas à balayer d'un revers de la main ce second argument : « [L]a circonstance que les mesures nationales contestées tendent à satisfaire à une autre obligation internationale que la Charte ne les soustrait pas à l'empire de celle-ci [...]. C'est au Comité qu'il revient, en dernier lieu, d'apprécier si la situation nationale est conforme à la Charte, et ce, y compris lorsque la mise en œuvre d'obligations internationales parallèles en droit interne est susceptible d'interférer avec la mise en œuvre de celles résultant de la Charte » ⁽⁹⁾. Pas question, donc, pour le Comité de renoncer à exercer son contrôle au nom d'une prétendue présomption de conformité du droit de l'Union européenne avec la Charte sociale dont il assure le respect. Dans la décision-type commentée, le Comité ne fait d'ailleurs aucune allusion à la jurisprudence *Bosphorus* de la Cour européenne des droits de l'homme ⁽¹⁰⁾, qui se montre pour sa part extrêmement confiante à l'égard de l'Union européenne, en estimant que, compte tenu de la protection équivalente qu'elle offre aux droits fondamentaux sur le plan matériel et procédural, un État membre de l'Union est présumé ne pas violer la Convention européenne des droits de l'homme lorsqu'il se limite à exécuter, dans le cadre d'une

(6) Cf. essentiellement la décision du Conseil du 8 juin 2010, 2010/320/UE, adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit public. Sur le contexte d'adoption et le contenu de cette décision, cf. P. STANGOS, *op. cit.*, spéc. pp. 384 et 385. Voy. par ailleurs : B. PALLI, « Le droit du travail confronté à la faillite de l'État : le cas de la Grèce », *Droit social*, 2013, pp. 4 et s. ; S. THEODOROPOULOU et A. WATT, *Wat did they expect? Lessons for Europe from a retrospective ex-ante evaluation of the first Greek bail-out programme*, ETUI, Brussels, 2012. Cf., plus généralement, à propos de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal : N. BRUUN, « Economic Governance of the EU Crisis and its Social Policy Implications », *The Lisbon Treaty and Social Europe*, N. Bruun, K., Lörcher et I. Schömann (éds.), Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2012, pp. 261 à 275 ; C. BARNARD, « The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: Labour Lawyer's Perspective », *Industrial Law Journal*, vol. 41, n° 1, mars 2012, pp. 98 à 114.

(7) Cf. la décision-type n° 76/2012, § 10. Il n'est par contre pas fait mention comme telle de ces obligations internationales dans les décisions n°s 65 et 66/2011.

(8) Le § 50 de la décision-type n° 76/2012 renvoie expressément à la décision du 23 juin 2010, *CGT c. France*, réclamation n° 55/2009, §§ 32 et 33, ainsi qu'à la décision du 12 octobre 2004, *CFE-CGC c. France*, réclamation n° 16/2003, § 30. Pour une appréciation critique de ces décisions antérieures et des décisions n°s 76 à 80/2012, cf. P. STANGOS, *op. cit.*, spéc. pp. 367 et s. *Adde*, postérieurement à ces décisions, la décision du Comité du 3 juillet 2013, *LO et TCO c. Suède*, réclamation n° 85/2012, §§ 72 à 74.

(9) Cf. la décision-type n° 76/2012, §§ 50 et 51.

(10) Compar., pour une allusion implicite mais certaine à la jurisprudence *Bosphorus*, les décisions du Comité n° 55/2009, § 34, et n° 85/2012, § 74. Pas davantage que dans la décision-type commentée, le Comité ne fait cependant droit, dans ces décisions, à une éventuelle présomption de conformité.

compétence liée, les obligations que lui impose le droit européen⁽¹¹⁾. Ce constat ne surprend guère si on sait que la Convention a toujours bénéficié, au sein de la petite Europe, d'un statut bien plus enviable que son pendant social incarné par la Charte sociale européenne, qui, elle, pâtit d'un déficit de reconnaissance de la part de l'Union européenne⁽¹²⁾, dont la dimension sociale s'est largement construite en marge de ce traité (ce qui ne l'empêche pas, dans certains cas, d'offrir un niveau de protection similaire)⁽¹³⁾. En l'espèce, le Comité n'aurait de toute façon pas pu raisonner par analogie avec la jurisprudence *Bosphorus* : à supposer même qu'on admette que la Grèce se trouvait dans une sorte de compétence liée⁽¹⁴⁾ pour exécuter les règles juridiques européennes traduisant la conditionnalité de l'assistance financière consentie à son pro-

- (11) Cour eur. D.H., arrêt du 30 juin 2005, *Bosphorus c. Irlande*, spéc. §§ 147 et 148, et 155 et s. Bien que cette présomption soit réfragable, la Cour peine à s'engouffrer dans la porte que sa jurisprudence *Bosphorus* avait laissée ouverte en cas d'« insuffisance manifeste », au sein de l'Union européenne, de la protection des droits garantis par la Convention (cf. Cour eur. D.H., décision du 20 janvier 2009, *Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. c. Pays-Bas*). En revanche, lorsque l'État jouit d'une marge d'appréciation dans la mise en œuvre des obligations imposées par le droit européen, la Cour européenne des droits de l'homme se reconnaît compétente pour vérifier la conventionnalité de mesures nationales adoptées (cf. entre autres : Cour eur. D.H., arrêt du 15 novembre 1996, *Cantoni c. France*, spéc. §§ 30 et 33 ; Cour eur. D.H., arrêt du 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, spéc. § 340). Voy. notamment, sur l'articulation des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et des décisions du Comité, T. GRÜNDLER, « La protection des droits sociaux par le Comité européen : entre réticence des États et indifférence de l'Union européenne », *Rev. trim. dr. h.*, 89/2012, spéc. pp. 128 et s.
- (12) Que l'on songe notamment aux articles 52.3 et 53 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui alignent le niveau de protection des droits qu'elle consacre sur celui offert par la Convention ; à la Charte sociale européenne, on ne trouve par contre aucune référence explicite (la Charte tombe cependant sous le champ d'application de la clause de faveur générale de l'article 53 précité et est explicitement visée à l'article 151 du TFUE). Songeons aussi aux discussions en cours sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (autorisée par les articles 59 de la Convention et 6, § 2, du TUE), là où son adhésion à la Charte sociale européenne n'est pas à l'ordre du jour. Pour un plaidoyer en faveur d'une telle adhésion, cf. e.a. : O. DE SCHUTTER, « Anchoring the European Union to the European Social Charter: The Case for Accession », *Social Rights in Europe*, sous la direction de G. DE BURCA et B. DE WITTE, 2005, pp. 111 à 152. Voy. également la résolution du Parlement européen du 19 mai 2010 sur les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, doc. 2009/2241(INI), §§ 30 et 31. Voy. par ailleurs, pour un autre facteur d'explication de l'absence de présomption de conformité à la Charte : J.-M. BELORGEY, « La Charte sociale du Conseil de l'Europe et son organe de régulation (1961-2011), le Comité européen des droits sociaux : esquisse d'un bilan », *Rev. trim. dr. h.*, 88/2011, p. 796, n° 3. Enfin, cf. les éléments d'explication fournis par le Comité lui-même dans les décisions précitées n° 55/2009, §§ 35 et 36, et n° 85/2012, § 74.
- (13) Voy. e.a. M. BENLOLO-CARABOT, « Les droits sociaux et l'Union européenne », *La justiciabilité des droits sociaux*, op. cit., pp. 189 à 206 ; S. DEAKIN, « The Lisbon Treaty, the *Viking* and *Laval* Judgments and the Financial Crisis: In search of New Foundations for Europe's 'Social Market Economy' », *The Lisbon Treaty...*, op. cit., pp. 19 à 43 ; O. DE SCHUTTER, « Le rôle de la Charte sociale européenne dans le développement du droit de l'Union européenne », *La Charte sociale européenne. Une Constitution sociale pour l'Europe*, sous la coordination d'O. DE SCHUTTER, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 95 à 146 ; P. STANGOS, op. cit., pp. 324 et s.
- (14) Cf. en ce sens le propos de P. STANGOS, op. cit., spéc. pp. 386 et 388 (« les mesures législatives incriminées relèvent de celles qui ont été minutieusement énoncées par la décision 2010/320/UE du Conseil de l'UE », l'auteur prenant soin par ailleurs de préciser qu'*in casu*, ladite décision ne concerne pas directement les droits sociaux [p. 382 et 390]). Compar. avec les décisions du Comité n° 16/2003 et n° 55/2009 (les États jouissaient, dans ces affaires, d'une marge d'appréciation pour mettre en œuvre les directives européennes invoquées. L'arrêt *Cantoni* de la Cour européenne des droits de l'homme est du reste expressément cité par le Comité dans ces deux décisions, étant entendu que, de

fit par la Troïka (autrement dit, non seulement par des institutions européennes, mais aussi par le F.M.I.), encore eût-il fallu que la Cour de justice de l'Union européenne ait pu exercer un contrôle à leur égard⁽¹⁵⁾, *quod non*⁽¹⁶⁾.

Quant à l'argument économique invoqué par la Grèce dans l'ensemble des décisions commentées pour justifier ses mesures restrictives, on y reviendra. Disons déjà qu'en ce qui concerne les deux premières d'entre elles et au-delà des considérants de principe par lesquels s'ouvrent ces décisions⁽¹⁷⁾, le Comité européen des droits sociaux en fait relativement peu de cas, lorsqu'il ne feint pas tout simplement de l'ignorer. De ce point de vue, également, la jurisprudence du Comité contraste avec le contrôle marginal opéré par le juge strasbourgeois dans des affaires similaires⁽¹⁸⁾.

Une chose est certaine : le Comité européen des droits sociaux n'hésite pas à endosser son rôle de gardien de l'Europe sociale – fût-ce au prix d'un bras de fer avec l'Union européenne⁽¹⁹⁾ – lorsque, dans chacune des décisions prononcées à l'encontre de

façon surprenante, la seconde d'entre elles fait également allusion à l'arrêt *Bosphorus*. Cf., sur ce point, P. STANGOS, *ibid.*, spéc. pp. 370 et s.).

(15) Cf., par analogie, Cour eur. D.H., arrêt *Bosphorus* précité, §§ 160 et s., et surtout Cour eur. D.H., arrêt du 6 décembre 2012, *Michaud c. France*, spéc. §§ 104, 114 à 116. Constatant que la Cour de justice n'avait pas été saisie de la question relative aux droits fondamentaux en cause devant la Cour européenne des droits de l'homme, celle-ci refusa de faire jouer la présomption de protection équivalente et examina le fond de l'affaire portée devant elle.

(16) Sans devoir se prononcer sur l'éventuelle compétence de la Cour de justice en la matière, il suffit de constater, compte tenu de l'objet assigné à cette étude, que la Cour ne fut saisie d'aucun recours à l'encontre des règles susvisées. On précise que dans les décisions prononcées par la Cour européenne des droits de l'homme, au sujet de certaines mesures d'austérité nationales (dont certaines adoptées par la Grèce ; pour les références à ces décisions, cf. *infra*, note 18), il n'est nulle part question d'une éventuelle présomption de conformité au droit de l'Union.

(17) Cf. les remarques liminaires des décisions n° 65/2011 et n° 66/2011.

(18) Si ses pères fondateurs avaient pris le parti de l'épurer de toute référence à des droits de la deuxième génération pour la tenir à l'écart d'une dépendance économique, la Convention européenne des droits de l'homme n'en pas moins acquis, au fil du temps, des prolongements sociaux à la faveur d'une interprétation particulièrement constructive de certaines de ses dispositions par la Cour européenne des droits de l'homme. Ainsi, la Cour est appelée à contrôler la conventionnalité de certaines mesures d'austérité nationales sous l'angle de l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention. Forte de l'autonomie conceptuelle dont elle jouit, la notion de « biens », figurant dans l'article précité, ne se limite en effet pas aux biens corporels mais englobe également le droit à des prestations sociales, contributives (pension de retraite) ou non (allocation d'invalidité) (cf. notamment Cour eur. D.H. (gr. ch.), req. n°s 65731/01 et 65900/01, décision du 6 juillet 2005, *Stec et autres c. Royaume-Uni* ; Cour eur. D.H., arrêt du 19 juin 2008, *Ichtigiaroglou c. Grèce*). En ce sens, la Cour eut récemment à se prononcer sur la conformité, à la disposition précitée, d'une importante diminution du traitement des fonctionnaires grecs (Cour eur. D.H., req. n°s 57665/12 et 57657/12, décision du 7 mai 2013, *Koufaki et Adedy c. Grèce* ; cf. *infra*). Il arrive aussi que l'affaire soit portée devant la Cour sous le visa de l'article 3 de la Convention, qui interdit les traitements inhumains ou dégradants (cf. à cet égard Cour eur. D.H., req. n° 45603/05, décision du 18 juin 2009, *Budina c. Russie*). Voy. par ailleurs les références jurisprudentielles citées in « La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme en période de crise économique », Actes du séminaire du 25 janvier 2013, Strasbourg, Cour européenne des droits de l'homme, 2013.

(19) Cf. encore, récemment, la décision précitée (note 8) du Comité du 3 juillet 2013, déclarant contraire à l'article 6, §§ 2 et 4, de la Charte, qui consacre le droit des travailleurs à la négociation et à l'action collectives, une modification de la loi suédoise sur le détachement transnational de travailleurs destinée à exécuter le célèbre arrêt *Laval* du 18 décembre 2007 de la CJUE, qui, pour sa part, mettait l'accent sur le droit à la libre prestation de service des opérateurs économiques étrangers.

l'État grec, il conclut à la violation d'une ou plusieurs dispositions de la Charte sociale européenne. Ainsi, dans la décision n° 65/2011 qu'il rendit le 23 mai 2012, le Comité jugea les mesures de dérégulation en cause contraires à l'article 4, § 4, de la Charte, qui garantit à tous les travailleurs « le droit [...] à un délai de préavis raisonnable dans le cas de cessation d'emploi »⁽²⁰⁾. Prononcée le même jour, la seconde décision du Comité – la décision n° 66/2011 – épingle, pour sa part, plusieurs violations de la Charte dont sont victimes les jeunes travailleurs : droit à une rémunération suffisante (art. 4, § 1^{er}), droit à trois semaines minimum de congés payés annuels pour les travailleurs de moins de 18 ans (art. 7, § 7), droit à la formation professionnelle (art. 10, § 2) et droit à la sécurité sociale (art. 12, § 3)⁽²¹⁾. Enfin, les cinq décisions du 7 décembre 2012, dont la première tient lieu de décision-type⁽²²⁾, concluent, en des termes identiques, à une violation du droit à la sécurité sociale garanti par l'article 12 de la Charte, en raison des réductions opérées par l'État grec dans les régimes privé et public de pensions. Le message délivré est clair : même en période de crise, il importe d'assurer un certain niveau de protection aux droits sociaux⁽²³⁾.

Si, de manière générale et à des degrés divers, on peut approuver les conclusions auxquelles aboutit le Comité dans ces sept décisions, leur motivation pâtit, en revanche, d'un manque de rigueur et de systématisme qui risque de discréditer le travail, pourtant remarquable, du Comité⁽²⁴⁾. Il n'y avait sans doute pas lieu de s'en

(20) Voy. par ailleurs l'opinion dissidente du membre grec du Comité, Petros Stangos, à propos de l'inapplicabilité, *in casu*, de l'article 3, § 1^{er}, a, du Protocole additionnel de 1988, et le bref commentaire que lui réserve C. NIVARD, in « Violation de la Charte sociale européenne par les mesures 'anti-crise' grecques », *Lettre 'Actualités Droits-Libertés' du CREDOF*, 15 novembre 2012, p. 2.

(21) Par contre, le Comité conclut à l'absence de violation des articles 1, § 1^{er} (les griefs formulés ne tombant pas sous le champ d'application de cette disposition, et le Comité reconnaissant au surplus une large marge d'appréciation aux États dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques nationales d'emploi [§ 20]), 7, § 2 (occupations dangereuses ou insalubres), et 7, § 9, de la Charte (contrôle médical), compte tenu, concernant ces deux dernières dispositions, de l'application d'autres dispositions protectrices régissant le travail des mineurs.

(22) Cf. *supra*, note 2.

(23) En ce sens : J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, « Chronique – Travail et protection sociale », *J.E.D.H.*, 2013/3, pp. 491 et 492 ; C. NIVARD, « Violation ... », *op. cit.*, p. 1.

(24) Notre propos prend le risque de s'inscrire en marge d'une doctrine majoritaire qui tend à encenser le travail du Comité, et en tout cas à souligner la « tendance au renforcement de la configuration juridictionnelle » de ce dernier, auquel contribue le « *legal reasoning* introduit dans les décisions du CEDS » (cf. e.a. L. J. QUESADA (actuel président du Comité européen des droits sociaux), « Profils juridictionnels et effectivité des décisions du Comité européen des droits sociaux », *La justiciabilité des droits sociaux ...*, *op. cit.*, spéc. pp. 175 et 177). Voy. encore, à titre d'exemple, J.-Fr. AKANDJI-KOMBÉ, « Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (2008-2011) », *Rev. trim. dr. h.*, 91/2012, spéc. pp. 559 et 562 ; C. O'CONNOR, « Social Rights and the European Social Charter – New Challenges and Fresh Opportunities », *La Charte sociale européenne...*, *op. cit.*, pp. 170 et 171. Petros Stangos se montre déjà plus critique lorsqu'il reconnaît les éventuelles lacunes, incohérences et louvoiements de la production normative du Comité, dont il pense pouvoir attribuer la cause à la composition instable du Comité (*op. cit.*, p. 354). En l'espèce, cependant, la composition du Comité était pour ainsi dire identique pour les sept décisions commentées, avec le même rapporteur général (Jean-Michel Belorgey, membre du Conseil d'État français), la seule différence, en termes de composition du Comité, consistant en l'absence du membre russe (Elena Machulskaya) lors du prononcé des cinq décisions du 7 décembre 2012. Pour un commentaire critique – dont on ne partage toutefois pas entièrement l'appréciation –, cf. encore C. NIVARD, « Seconde condamnation des mesures d'austérité grecques par le Comité européen des droits sociaux », *Lettre 'Actualités Droits-Libertés' du CREDOF*,

inquiéter tant que la « *soft* jurisprudence » du Comité demeurerait essentiellement concentrée entre les mains de quelques trop rares juristes attachés à la préservation des « acquis » de l'État social. Mais dès lors que les décisions du Comité ont désormais vocation à être réceptionnées par la Cour européenne des droits de l'homme aux fins d'éclairer la portée des droits qu'elle protège⁽²⁵⁾, et que la doctrine recommande au juge belge d'en faire de même⁽²⁶⁾, le Comité gagnerait à encore accroître sa crédibilité. Aussi cette étude s'attachera-t-elle, dans cette perspective, à mettre en lumière les lignes de force qui se dégagent des décisions prononcées à l'égard de la Grèce, mais aussi et surtout à pointer les zones d'ombre qu'elles contiennent. Parmi les lignes de force, on insistera sur le fait que le contrôle opéré par le Comité épouse souvent la forme d'un simple contrôle de conformité renvoyant deux termes face à face (la norme de contrôle, issue de la Charte, et la norme interne contrôlée), et non celle d'un contrôle du respect de l'obligation de *standstill*, qui, s'il s'adosse à un contrôle de conformité classique, l'affine par la prise en compte d'un troisième terme : la norme interne incarnant le plus haut niveau de protection un temps conféré au droit fondamental considéré (i.e. à la norme de contrôle) (I). Au titre des points faibles, qui se concentrent au niveau de la justification de l'atteinte apportée aux droits sociaux, on identifiera les lacunes et incohérences de la motivation fournie par le Comité à l'appui de certains constats de violation (II).

I. L'établissement d'une atteinte au droit considéré : *standstill* ou simple contrôle de conformité ?

La Charte sociale européenne consacre des droits dits de la deuxième génération requérant essentiellement des États des prestations, susceptibles de peser lourdement sur les économies nationales et leur conférant, en tout état de cause, une large marge d'appréciation pour décider quand et comment réaliser les droits garantis. C'est la raison pour laquelle les juges nationaux considèrent généralement que les droits inscrits dans la Charte sociale européenne sont dépourvus d'effet direct : leur invocation demeure subordonnée à l'intervention préalable du législateur⁽²⁷⁾. En principe,

11 mai 2013, 5 p. Puisse notre propos être reçu pour ce qu'il est : non pas une charge contre le Comité, mais un commentaire critique, et, on l'espère, constructif, de sa production jurisprudentielle, dont on mesure pleinement l'importance, l'un et l'autre n'étant pas inconciliables.

(25) Voy., encore tout récemment, l'arrêt du 8 avril 2014, *Case of the National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*.

(26) Cf. e.a. I. HACHEZ et S. VAN DROOGHENBROECK, « Als soft law hard law inhaalt. Van Venetië naar Brussel, met tussenstop in Straatsburg », traduit du français par N. Van Leuven, *TvMR*, 2013/4, pp. 7 à 10 ; S. VAN DROOGHENBROECK, obs. sous C.I.J., *op. cit.*, spéc. pp. 332 et s.

(27) Cf. e.a. à cet égard : J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 7^e éd., spéc. p. 651, n° 1009, en ce compris les références doctrinales et jurisprudentielles citées aux notes 138 et s. ; M. VAN PUTTEN, « Doorwerking in het Belgische arbeidsrecht. IAO-Conventionen, art. 6.4 ESH en *soft law* », *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*, sous la direction de J. WOUTERS et D. VAN EECKHOUTTE, Antwerpen, Intersentia, 2006, n°s 13 et s. Pour une synthèse récente et critique de la notion d'effet direct, particulièrement lorsqu'elle est requise dans le cadre d'un contentieux objectif, cf. I. HACHEZ, obs. sous C.C., n° 106/2003, et obs. sous Cass., 6 mars 1986 et Cass., 21 octobre 1993, *Droit international des droits de l'Homme*, sous la direction de S. VAN DROOGHENBROECK, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 174 à 186 et pp. 209 à 221, et les références citées. Compar. avec l'approche graduelle de l'effet direct qui s'est essentiellement développée dans la littérature néerlandophone (cf. e.a. D. VAN EECKHOUTTE et A. VANDAELE, « Doorwerking van internationale normen in de Belgische rechtsorde », Working

cependant, les organes de contrôle internationaux et, *in specie*, le Comité européen des droits sociaux n'ont pas à se soucier de l'effet direct des dispositions confiées à leur garde : peu importe, de leur point de vue, l'autorité compétente en droit interne pour donner corps aux droits reconnus par le traité dont ils assurent l'effectivité ; seul compte, au niveau international, le respect de l'engagement contracté par les États parties⁽²⁸⁾. À ce titre, le Comité européen des droits sociaux est conduit, au fil de sa jurisprudence⁽²⁹⁾, à préciser les contours des droits conventionnellement consacrés à l'aune desquels il vérifie la conformité de dispositifs nationaux. Dans le cadre du contrôle qu'il exerce, le Comité peut également être amené à comparer dans le temps les situations juridiques prévalant au sein des États parties en vue d'apprécier les progrès accomplis dans la mise en œuvre des droits proclamés par la Charte, qui, pour l'essentiel, rappelons-le, se distinguent par leur caractère programmatique⁽³⁰⁾. Dans ce cas de figure, le droit fondamental considéré tire la précision nécessaire à la réalisation d'un contrôle de conformité non pas tant de l'interprétation que lui réserve le Comité que des consécutions normatives nationales destinées à le concrétiser – encore que l'un et l'autre procédés puissent se combiner – : le Comité vérifie la compatibilité de la norme interne considérée avec le droit fondamental internationalement consacré, *tel qu'il était auparavant garanti par l'État en cause*, plutôt qu'à l'aune du seul libellé par trop programmatique de celui-ci. C'est ce qu'en droit belge, on connaît sous le nom d'obligation de *standstill*⁽³¹⁾, là où la doctrine française parle d'effet cliquet ou

paper n° 33, Instituut voor Internationaal Recht, K.U.L., oktober 2002, spéc. n° 20 ; A. VANDAELE et E. CLAES, « Naar een gradueel concept van directe werking van verdragsrecht en van internationaal gewoonterecht », *Doorwerking van Internationaal Recht in de Belgische rechtsorde*, sous la direction de D. VAN EECKHOUTTE et J. WOUTERS, Antwerpen, Intersentia, 2006, pp. 83 à 109, spéc. pp. 91 et s.).

(28) Voy. notamment à cet égard : O. DE SCHUTTER, *Fonction de juger et droits fondamentaux : transformation du contrôle juridictionnel dans les ordres juridiques américain et européens*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 128 et s. ; I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, 2008, n° 228.

(29) On utilise le terme dans un sens large pour désigner aussi bien les conclusions que le Comité formule en réponse aux rapports périodiques soumis par les États parties que les observations interprétatives (à savoir les « interprétations systématiques des dispositions de la Charte » réalisées par le Comité « à l'issue d'un cycle annuel d'examen des rapports » [P. STANGOS, *op. cit.*, p. 354]) et les décisions rendues dans le cadre du système de réclamations collectives.

(30) Cf. notamment L.-E. TROCLET, « Dynamisme et contrôle de l'application de la Charte », *La Charte sociale européenne. Dix années d'application*, Colloque organisé les 14 et 15 octobre 1976, Bruxelles, U.L.B., 1978, p. 39 (« la quasi-totalité des 72 paragraphes [de la Charte sociale de 1961] implique directement ou indirectement des améliorations continues, mais aussi le 'maintien' de droits acquis dans le cadre de ce qu'on dénomme communément le 'progrès social' »). Voy. par ailleurs P. STANGOS, *op. cit.*, spéc. pp. 332 et 333.

(31) Cf. e.a., à propos de cette obligation : I. HACHEZ, *Le principe de standstill...*, *op. cit.*, 693 p. ; G. MAES, *Verkenning van afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, n°s 220 et s. ; B. STEEN, « Artikel 23 van de Grondwet en de rechtspraak van de Raad van State », *Les droits économiques et sociaux. Article 23 Const. : état des lieux après deux décennies*, sous la direction de W. RAUWS et M. STROOBANT, Antwerpen, Oxford, Louvain-la-Neuve, Intersentia, Anthemis, 2010, pp. 113 et s. ; Fr. VANNESTE, « Rechtswaarborgen in een herijkte welvaarstaat. Over de cruciale rol van (sociale) grondrechten in België », *Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland. Preadviezen 2012*, Den Haag, Boom Juridische, 2012, spéc. pp. 25 et s. Il semble que ce soit en Belgique que le principe bénéficie de la meilleure assise jurisprudentielle (en ce sens : M. PRIEUR, « Le nouveau principe de 'non-régression' en droit de l'environnement », *La non-régression en droit de l'environnement*, sous la direction de M. PRIEUR et G. SOZZO, Bruxelles, Larcier-Bruylant, 2012, p. 38). De manière désormais classique, la jurisprudence belge définit l'obligation de *standstill* déduite des droits-créances consacrés par l'article 23 de la Constitution de la manière suivante : « L'article 23 de la

de principe de non-régression⁽³²⁾. À suivre la jurisprudence belge, l'atteinte au droit créance ne sera consommée qu'en cas de recul significatif du niveau de protection antérieurement applicable⁽³³⁾.

Loin de toujours passer par le détour du principe de *standstill*, qui inscrit nécessairement le raisonnement dans la durée et appelle une appréciation en termes d'équivalence ou non des niveaux de protection consentis au sein d'un État partie, la Grèce en l'espèce, les décisions commentées procèdent également, et peut-être même avant tout, d'un contrôle de conformité classique, consistant à contrôler la conformité des législations querellées à l'aune des seules dispositions de la Charte, enrichies, le cas échéant, des observations interprétatives du Comité.

Ainsi, dans l'affaire n° 65/2011, la validité de la loi grecque du 17 décembre 2010, qui assimile la première année prestée dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée à une période d'essai durant laquelle le salarié peut être licencié sans préavis ni indemnité, est directement évaluée, sans référence aucune à la situation juridique nationale antérieure, à l'aune de l'article 4, § 4, de la Charte, garantissant à tous les travailleurs « le droit [...] à un délai de préavis raisonnable dans le cas de cessation d'emploi »⁽³⁴⁾. Il en va de même dans l'affaire n° 66/2011 lorsque le Comité examine la conformité de mesures nationales défavorables aux jeunes travailleurs directement à l'aune des articles 4, § 1^{er} (droit à une rémunération équitable)⁽³⁵⁾, 7, § 7 (en vertu

Constitution implique [...] une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation en vigueur sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général » (cf. au lieu de l'une de ses dernières occurrences : C.C., n° 177/2013, 19 décembre 2013, cons. B.5). Compar. avec la définition, proche en termes de contenu mais distincte sur la forme, retenue par la Cour constitutionnelle dans le cadre de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (cf. à cet égard X. DELGRANGE et I. HACHEZ, « Qui n'avance pas... », obs. sous C.C., n° 53/2013, 18 avril 2013, A.P., 2013, pp. 299 à 308). N'ayant, à notre connaissance, par contre jamais rencontré un moyen pris de la violation de l'obligation de *standstill* déduite d'une disposition de la Charte sociale, les juridictions suprêmes belges ne l'ont pas davantage définie dans ce cadre.

(32) Cf., notamment, le commentaire que deux auteurs français ont récemment consacré aux décisions du Comité européen des droits sociaux du 23 mai 2012 : J.-P. MARGUÉNAUD et J. MOULY, « Le Comité européen des droits sociaux face au principe de non-régression en temps de crise économique », *Droit social*, 2013, n° 4, spéc. p. 340, point I, 1^{re} colonne. Voy. par ailleurs I. HACHEZ, *Le principe de standstill...*, op. cit., n°s 167 à 170 et les références citées.

(33) Sur l'exigence d'un recul significatif, qui ne nous paraît pas toujours fondée, cf. I. HACHEZ, *ibid.*, n°s 345 et s.

(34) C'est sur fondement de cette même disposition que le Conseil d'État belge a annulé un acte administratif à portée individuelle dans l'arrêt *Verdoodt*, n° 182.454, du 28 avril 2008. Pour un commentaire de cet arrêt, cf. e.a. W. VANDENHOLE, « Het leerstuk van de directe werking van verdragsbepalingen inzake socio-economische mensenrechten in beweging », *R.W.*, 2008-2009, pp. 1000 et s. ; J. JACQMAIN, « De l'usage judiciaire de la Charte sociale européenne », *Chron. D.S.*, 2010, pp. 50 et 51 ; P.-O. DE BROUX, obs. sous C.E., n° 182.454, 28 avril 2008, *Droit international des droits de l'Homme*, sous la direction de S. VAN DROOGHENBROECK, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 188 à 195 et les références citées. Voy. par ailleurs l'avis du Conseil d'État n° 54.231/1 du 6 novembre 2013 sur l'avant-projet de loi « concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement », *Doc. parl.*, Ch., sess. 2013-2014, n° 3144/1, pp. 114 et 115.

(35) Sachant que cette notion ouverte avait été précisée dans la jurisprudence antérieure du Comité, que ce dernier ne manque pas de rappeler en l'espèce. Par rémunération équitable, le Comité vise un salaire supérieur au « seuil de pauvreté du pays concerné, fixé à 50 % du salaire moyen national »,

duquel les Parties contractantes s'engagent « à fixer à trois semaines au minimum la durée des congés payés annuels des travailleurs de moins de 18 ans ») et 10, § 2 (droit à la formation professionnelle)⁽³⁶⁾.

En réalité, seules les appréciations du Comité menées sous l'angle de l'article 12 de la Charte, qui consacre le droit à la sécurité sociale et dont la violation est soulevée aussi bien dans l'affaire n° 66/2011 que dans la décision-type n° 76/2012, évoquent la logique animant le principe de *standstill*. Même si l'expression n'apparaît pas comme telle, ni sous aucune de ses autres dénominations, des expressions telles qu'« assurer le maintien [...] du système de sécurité sociale existant » ou encore la référence à « une détérioration du système de sécurité sociale »⁽³⁷⁾ rendent ce rapprochement inévitable dans le chef du juriste familiarisé avec le principe de *standstill*. Il est vrai que parmi les droits sociaux dont la violation par la Grèce est alléguée, l'article 12, § 3, de la Charte est incontestablement celui qui traduit le plus clairement l'idée de progressivité caractérisant généralement la mise en œuvre des droits créances : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité sociale, les Parties contractantes s'engagent [...] § 3 à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut ». Rien de surprenant, dès lors, à ce que les développements susceptibles d'être rattachés au principe de *standstill* se concentrent sur cette disposition, quand bien même les syndicats requérants, pas davantage que le Comité, ne l'invoquaient expressément.

On peut cependant penser que dans les hypothèses les plus fréquentes, où le Comité se limite formellement à un contrôle de conformité des plus classiques⁽³⁸⁾, l'idée de progrès qui, à des degrés divers, traverse de part en part la Charte sociale européenne (les droits créances y étant fondamentalement arrimés) n'en est pas moins sous-jacente à son raisonnement : ce que condamne le Comité, c'est l'instauration d'un statut juridique contraire à la Charte et qui autrefois, entendez : avant la crise, n'existait pas. Dans les deux décisions n°s 65 et 66/2011 rendues le 23 mai 2012, le Comité européen des droits sociaux fait d'ailleurs précéder son appréciation des différentes violations alléguées de remarques liminaires dans lesquelles il étend au droit du travail les enseignements qu'il avait déjà livrés au sujet des répercussions de la crise économique sur les droits sociaux, en des termes qui mobilisent le registre du *standstill* : « [L]a crise économique ne doit pas se traduire par une baisse de protection des droits reconnus par la Charte. Les gouvernements se doivent dès lors de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que ces droits soient effectivement

étant entendu que si la rémunération est inférieure à 60 % du salaire moyen national, il appartient à l'État de « démontrer que ce salaire permet néanmoins d'assurer un niveau de vie décent » (décision n° 66/2011, § 57).

(36) Plus précisément, l'article 10, § 2, dispose qu'« [e]n vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la formation professionnelle, les Parties contractantes s'engagent [...] à assurer ou à favoriser un système d'apprentissage et d'autres systèmes de formation des jeunes garçons et filles, dans leurs divers emplois ».

(37) Décision n° 66/2011, §§ 47 et 48. La décision-type n° 76/2012 se réfère quant à elle « au niveau (de protection sociale) qu[e] [l'État] avait précédemment atteint » (§ 69), tout comme elle évoque « une dégradation significative du niveau de vie et des conditions de vie d'un nombre important des pensionnés » (§ 78).

(38) Cf. *supra*.

garantis au moment où le besoin de protection se fait le plus sentir »⁽³⁹⁾. Et le Comité de rappeler son *core business* de gardien de la Charte sociale européenne : « C'est à l'instauration et au maintien de tels droits⁽⁴⁰⁾, sur les deux terrains précités, que tendent justement les dispositions de la Charte. Renoncer à ces garanties aurait, au surplus non seulement pour effet de faire porter aux salariés une part indûment excessive des conséquences de la crise, mais encore d'accepter des effets procycliques de nature à aggraver la crise et à alourdir la charge des régimes sociaux, en particulier de l'assistance, à moins que ceci ne compense pas les pertes des ressources liées au recul des activités, ce qui comporterait une atteinte aux obligations de la Charte en matière de protection sociale »⁽⁴¹⁾.

En ce sens, et en dépit du fait que l'essentiel des violations invoquées dans les décisions n° 65/2011 et n° 66/2011 soient traitées sous l'angle d'un simple contrôle de conformité, on peut comprendre l'option prise par Jean-Pierre Marguénaud et Jean Mouly d'articuler le commentaire qu'ils leur consacrent autour du principe de non-régression, en distinguant en son sein – ce qui est révélateur – les applications réelles du principe de non-régression de celles qui ne sont qu'apparentes⁽⁴²⁾. Pour

(39) Introduction générale des Conclusions XIX-2 de 2009, reprises dans la décision n° 65/2011, § 16, et dans la décision n° 66/2011, § 12. Il est également question de « réaménagements des dispositifs normatifs et des pratiques en vigueur » (décision n° 65/2011, § 17 ; cf. aussi décision n° 66/2011, § 13).

(40) On retrouve là l'expression du versant positif des droits sociaux qu'il convient de mettre en œuvre (cf. le mot « instauration ») et dont le niveau de protection conféré doit ensuite être préservé (cf. le terme « maintien »).

(41) Décision n° 65/2011, § 18. Voy. également le § 14 de la décision n° 66/2011 : « [L]e Comité considère que les mesures visant à encourager une plus grande flexibilité de l'emploi en vue de combattre le chômage ne devraient pas avoir pour résultat de priver de larges catégories de salariés, de leurs droits fondamentaux issus du droit du travail, qui les protègent contre des décisions arbitraires de leurs employeurs ou des pires effets des fluctuations économiques. L'établissement et le maintien de ces droits fondamentaux constituent des missions essentielles de la Charte. »

(42) J.-P. MARGUÉNAUD et J. MOULY, *op. cit.*, spéc. pp. 342 et 343. On s'étonne seulement de voir figurer le traitement de la violation de l'article 4, § 1^{er}, sous les applications réelles du principe de non-régression (*ibid.*, p. 343) : si l'on peut penser, à la suite des auteurs précités, que le Comité identifie, dans le cadre de l'article 4, § 1^{er}, un noyau incompressible à ne pas violer (un « effet plancher » pour reprendre leur terme ; on y reviendra *infra*), ce dernier ne paraît pas, *in casu*, comme l'écrivent les auteurs, « affecté au principe de non-régression », mais arrimé, pensons-nous, à un contrôle de conformité de facture classique. Un élément d'explication tient sans doute dans le fait que les auteurs glissent imperceptiblement de la notion de principe de non-régression comme synonyme d'effet cliquet (*ibid.*, p. 340, point I, 1^{re} colonne) à la même notion recouvrant cette fois aussi ce qu'ils qualifient d'effet plancher et qui désigne le principe de l'intangibilité de la substance des droits fondamentaux (*ibid.*, p. 340, point I, 2^e colonne : « [F]ace à des situations de crise, le principe de non-régression ne répond plus à l'effet cliquet, car les circonstances obligent souvent la roue dentée à reculer d'un ou deux crans, mais à un effet plancher empêchant les adaptations législatives de diminuer la protection jusqu'au point d'atteindre la substance des droits fondamentaux »). Cette compréhension large du principe de non-régression, qui s'inscrit dans la droite ligne d'une proposition formulée par Michel Prieur (« Le nouveau principe de 'non-régression' en droit de l'environnement », *La non-régression...*, *op. cit.*, spéc. p. 39 : « [I]l serait préférable, qu'en matière d'environnement, l'effet-artichaut et l'effet cliquet soient simplement appelés : principe de non-régression ») nous paraît source de confusion (dans le sens d'une telle confusion, cf. D. ROBITAILLE, « Pour une théorie de la justiciabilité substantielle et processuelle des droits économiques et sociaux », *Rev. trim. dr. h.*, 94/2013, spéc. pp. 227 et 228) ; quelle que soit la dénomination qu'on leur prête, il nous paraît préférable de clairement distinguer le principe de *standstill* et le principe de l'intangibilité de la substance, les deux mécanismes pouvant se combiner mais ne se confondant pas (sur les points communs et divergences entre ces deux principes, cf. e.a. I. HACHEZ, *Le principe de standstill...*, *op. cit.*, spéc. n° 545).

autant, l'intitulé de cet article ne doit pas abuser le lecteur : les enseignements susceptibles d'être puisés dans les décisions commentées sur le principe de *standstill* sont fort maigres – et, en tout cas, en deçà de ceux actuellement disponibles au sein de l'ordre juridique belge –, en plus de n'être guère novateurs⁽⁴³⁾. Ces décisions sont par contre riches d'enseignements pour le juge national, en ce qu'elles tordent le cou à l'idée selon laquelle l'invocabilité des dispositions de la Charte sociale européenne imposerait nécessairement un détour par des mesures de mise en œuvre nationale antérieures : certaines d'entre elles, au besoin complétées de l'interprétation livrée par le Comité européen des droits sociaux, sont suffisamment précises pour autoriser un contrôle directement à son aune⁽⁴⁴⁾.

II. La justification de l'atteinte opérée

Quelle que soit la voie privilégiée – *standstill* ou simple contrôle de conformité –, l'atteinte au droit fondamental considéré ne s'accompagne pas nécessairement d'une violation de ce dernier. Les droits consacrés ne sont pas absolus⁽⁴⁵⁾ ; ils souffrent des restrictions dans les limites autorisées par l'article 31 de la Charte sociale européenne⁽⁴⁶⁾, qui est bâti sur un mode similaire aux paragraphes 2 des articles 8 à 11 de la Convention européenne des droits de l'homme : les droits et principes énoncés dans la Charte, « lorsqu'ils seront effectivement mis en œuvre, et l'exercice effectif de ces droits [...], ne pourront faire l'objet de restrictions [...], à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, pour

(43) Dans notre thèse de doctorat consacrée au principe de *standstill*, on indiquait, en février 2007, que la grille de lecture élaborée par le Comité européen des droits sociaux en lien avec l'article 12, § 3, de la Charte, dès 1996 dans ses conclusions XIII-4 (p. 40 à 44), constituait un matériau de premier choix en vue d'élaborer le régime juridique de l'obligation de *standstill* (I. HACHEZ, *Le principe de standstill...*, *op. cit.*, pp. 72 et 73, en ce compris la note 163). Depuis lors, la jurisprudence du Comité ne semble pas avoir beaucoup évolué dans l'appréhension du principe de *standstill* : en tout cas retrouve-t-on presque mot pour mot cette grille de lecture dans la décision-type n° 76/2012, sans constater davantage de systématisme qu'alors dans son application (*cf. infra* pour la démonstration de ce propos).

(44) Fort de ce constat, on comprend – en termes de politique jurisprudentielle, car, juridiquement, cette position est indéfendable – que le juge belge, et en particulier la section du contentieux administratif du Conseil d'État (*cf.* les références citées in I. HACHEZ, *obs. sous C.C.*, n° 106/2003, *op. cit.*, p. 182, note 40), rechigne à se départir de l'exigence d'effet direct, qui, seule, lui permet de maintenir largement hors de son prétoire le contentieux objectif dédié à la vérification de la conformité des actes administratifs aux droits, parfois extrêmement précis (et probablement bien plus, quelques fois, que certains droits civils et politiques réputés directement applicables), consacrés par la Charte. Mais les États ont-ils seulement conscience du potentiel, en termes de justiciabilité des droits sociaux, des engagements qu'ils ont souscrits au nom du « politiquement correct » et qui se voient sans cesse précisés, notamment par le biais des observations interprétatives du Comité ?

(45) *A fortiori* l'obligation de *standstill* qui se déduit des droits fondamentaux considérés sous leur versant positif ne l'est-elle pas non plus ; aussi, lorsque l'atteinte est établie en raison de l'existence d'une diminution significative du niveau de protection du droit considéré, convient-il dans un second temps de vérifier, au travers d'un contrôle de proportionnalité, si la régression constatée peut être justifiée par des motifs d'intérêt général. Compar. avec le propos de Carole Nivard, qui, à tort selon nous et en soutien d'une critique adressée à la jurisprudence du Comité, prône une conception absolue de l'obligation de *standstill*, en lien avec l'article 12, § 3, de la Charte : « [L']obligation allant dans le sens d'une amélioration, il aurait pu être considéré que les termes de la Charte interdisent toute régression » (« Seconde... », *op. cit.*, p. 2).

(46) Article G de la Charte sociale révisée.

garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs »⁽⁴⁷⁾. On y retrouve l'expression des trois critères qui conditionnent traditionnellement la validité des atteintes portées aux droits fondamentaux : légalité, légitimité de l'objectif poursuivi et proportionnalité. Loin d'être clairement articulées autour de ces trois critères⁽⁴⁸⁾ – et, en particulier, des deux derniers d'entre eux : la légitimité de l'objectif poursuivi (1) et la proportionnalité des mesures restrictives (3), la condition de légalité semblant rencontrée⁽⁴⁹⁾ –, les décisions du Comité se caractérisent par une certaine nébulosité, peu propice à asseoir, de manière tout à fait convaincante, l'idée pourtant défendable selon laquelle une crise économique majeure ne justifie pas « un régime de restriction spéciale des droits sociaux, voire la suppression de certains d'entre eux »⁽⁵⁰⁾. Le constat est d'autant plus surprenant qu'en l'absence de reconnaissance explicite d'une marge nationale d'appréciation au profit de la Grèce, le contrôle de proportionnalité réalisé par le Comité devrait, tout au contraire, témoigner d'une certaine intensité (2). Est-ce parce qu'il estime que les mesures litigieuses portent atteinte à la substance des droits considérés que le Comité juge pouvoir s'en dispenser ?

1. La légitimité de l'objectif poursuivi

La légitimité de l'objectif poursuivi conditionne la validité de la restriction apportée. Si celle-ci peut être dictée par des contraintes d'ordre budgétaire, singulièrement en période de crise économique, le manque de ressources financières ne constitue évidemment pas, en soi, un objectif légitime. En revanche, c'est une contrainte susceptible de justifier une restriction, au titre d'un des objectifs identifiés, en l'espèce, par la Charte sociale européenne. Parmi ceux-ci, on n'y trouve pas, comme c'est le cas à l'article 8, § 2, de la Convention⁽⁵¹⁾, une référence explicite au « bien-être économique du pays ». En revanche, des objectifs tels que l'ordre public ou encore la sécurité nationale, qui sont expressément visés par l'article 31 de la Charte, sont des notions

(47) L'article 30 de la Charte sociale européenne (article F de la Charte sociale révisée) abrite par ailleurs une clause de dérogation calquée sur l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, au sujet duquel on s'est demandé si les termes « autre danger public menaçant la vie de la nation » ne pouvait pas recouvrir l'hypothèse d'une crise économique majeure, justifiant une dérogation aux droits fondamentaux dans les limites et aux conditions fixées par cette disposition (cf. R. ERGEC, *Les droits de l'homme à l'épreuve de circonstances exceptionnelles*, Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 145 ; sur la distinction à opérer entre la dérogation – article 15 de la Convention, lu en combinaison avec son article 17 – et les restrictions, bornées par le principe de l'intangibilité de la substance, cf. S. VAN DROOGHENBROECK, *La proportionnalité...*, op. cit., spéc. pp. 389 et 390, 392 et 393, 405). Fort heureusement, peut-on penser, la Cour européenne des droits de l'homme n'a jamais fait droit à cette hypothèse. Dans les décisions commentées, le Comité ne s'est pas davantage engagé dans cette voie. D'où l'affirmation de J.-Fr. Akandji-Kombé selon laquelle « [p]our le Comité, [...] l'enjeu n'est pas d'identifier des droits qui seraient susceptibles d'être suspendus à raison des circonstances exceptionnelles, mais plutôt de s'assurer que tous les droits sociaux continuent d'être garantis à un certain niveau » (« Chronique – Travail... », op. cit., p. 491).

(48) Compar., par exemple, avec Cour eur. D.H., décision du 7 mai 2013, *Koufaki et Adedy c. Grèce*, spéc. §§ 35 et s.

(49) Voy. cependant le grief formulé sous cet angle par le syndicat réclamant dans la réclamation collective n° 76/2012, pp. 1 et 2, non autrement rencontré, par le Comité, qu'au travers du § 48 de la décision-type n° 76/2012.

(50) J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, « Chronique – Travail... », op. cit., p. 491.

(51) Qui consacre le droit à la vie privée et familiale et au respect du domicile et de la correspondance.

suffisamment ouvertes pour abriter nombre d'hypothèses, au rang desquelles peut figurer le manque de ressources. Dans cette perspective, l'argument financier est bien souvent sous-jacent à l'objectif invoqué.

Dans les affaires commentées, le gouvernement grec ne s'embarrasse toutefois pas d'un tel paravent formel, puisqu'il justifie, sans détour, les mesures de dérégulation qui lui sont reprochées par la situation de crise économique qu'il traverse et qui impose, notamment, de réduire le coût du travail et du chômage : nul besoin de nier l'évidence du contexte qui lui vaut d'être assigné devant le Comité.

Après avoir averti, au titre de remarques liminaires dans les décisions n^{os} 65/2011 et 66/2011, que « la crise économique ne doit pas se traduire par une baisse de protection des droits reconnus par la Charte »⁽⁵²⁾, le Comité reconnaît cependant que « la crise peut légitimement conduire, dans l'un ou l'autre de ces domaines (c'est-à-dire en matière de droit à la santé et de protection sociale ou de droit du travail) à des réaménagements des dispositifs normatifs et des pratiques en vigueur *en vue de limiter certains coûts pour les budgets publics ou d'alléger les contraintes pesant sur les entreprises* »⁽⁵³⁾. Autrement dit, si, à l'estime du Comité, une crise économique n'autorise pas, en soi, une dérogation aux droits consacrés (la protection des droits garantis doit en principe être maintenue)⁽⁵⁴⁾, ce principe n'est pas absolu : des « réaménagements », des « allègements » sont possibles, pour autant qu'ils demeurent dans certaines limites sur lesquelles on reviendra plus tard. Ne peut-on de surcroît lire, entre les lignes de ces remarques liminaires, que tout réaménagement de la protection offerte appelle une justification, le cas échéant d'ordre économique, mais clairement articulée, dans ce cas, avec les mesures régressives adoptées : en quoi lesdites mesures permettent-elles précisément de résorber en tout ou partie le déficit public ? On aura également l'occasion d'y revenir.

À ce stade, il apparaît clair concernant la question qui nous retient – la recevabilité de l'argument économique – qu'un impératif d'assainissement budgétaire peut, dans certains cas et à certaines conditions, tenir lieu d'objectif légitime aux restrictions apportées, et ce, même si le Comité formule ces considérations sans jamais se référer à l'article 31 de la Charte⁽⁵⁵⁾ et à l'exigence de but légitime qu'il postule⁽⁵⁶⁾.

(52) Décision n^o 65/2011, § 16 ; décision n^o 66/2011, § 12.

(53) Décision n^o 65/2011, § 17 ; cf. aussi décision n^o 66/2011, § 13 (souligné par nous). Même s'il n'est pas neuf, cet enseignement n'est pas des moindres lorsqu'on se rappelle qu'à la différence du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, § 1^{er}), la Charte sociale ne contient aucune allusion aux conditions économiques étatiques, qui sont cependant prises en compte, en amont, par le biais du système « à la carte » qui caractérise la Charte (voy. e.a., à cet égard, P. DUCOULOMBIER, « La liberté des États parties à la Charte sociale européenne dans le choix de leur engagement : une liberté surveillée », *Rev. trim. dr. h.*, 2013, pp. 829 et s.).

(54) Cf. *supra*, note 47.

(55) Peu importe selon nous que, contrairement à la réclamation n^o 76/2012, l'article 31 de la Charte n'ait pas été invoqué par les syndicats requérants dans les réclamations n^{os} 65 et 66/2011. Il nous semble évident que le Comité puisse l'invoquer d'initiative, eu égard à son caractère d'ordre public.

(56) Compar. e.a. avec la décision précitée *Koufaki et Adedy c. Grèce*, rendue par la Cour européenne des droits de l'homme le 7 mai 2013, où « la crise exceptionnelle et sans précédent dans l'histoire de la Grèce » (§ 37) est clairement articulée à la notion d'« utilité publique » qui permet de justifier une privation de la propriété, au sens de l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel (§ 39). En droit belge, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a déjà signalé, à titre surabondant, que l'impératif budgétaire pouvait tenir lieu de motif d'intérêt général susceptible de justifier une atteinte à un droit fondamental consacré par l'article 23 de la Constitution (cf. e.a. C.E., n^o 215.309,

Il est alors surprenant de constater que, dans la suite des deux décisions rendues le 23 mai 2012 et sous réserve de l'examen afférent aux violations des articles 4, § 1^{er} (sous l'angle du principe de non-discrimination), et 12, § 3, de la Charte, le Comité, lorsqu'il livre son appréciation des violations alléguées, ne fait plus aucune allusion à la conjoncture économique et financière défavorable qui affecte la Grèce⁽⁵⁷⁾. En toute rigueur juridique, on peut penser que c'est pourtant là, et à propos de chaque droit fondamental dont la violation est invoquée, que le Comité aurait dû ferrailler avec les paramètres de validité régissant les moyens d'action de l'autorité publique, et, *in specie*, l'objectif poursuivi⁽⁵⁸⁾. À tout le moins aurait-on souhaité une articulation avec les développements figurant sous les remarques liminaires.

En revanche, dans la décision-type n° 76/2012, les propos du Comité dont on vient de se faire l'écho ne sont pas présentés sous la forme de remarques liminaires, comme dans les décisions n°s 65/2011 et 66/2011, mais figurent au beau milieu de l'appréciation à laquelle se livre le Comité au sujet de la prétendue violation de l'article 12, § 3, de la Charte⁽⁵⁹⁾. Ce n'est du reste que dans cette décision que le caractère légitime de l'objectif budgétaire poursuivi est expressément confirmé par la Comité⁽⁶⁰⁾. Là où, dans les décisions n°s 65/2011 et 66/2011 – toujours, concernant cette dernière, sous réserve de l'examen du grief pris de la violation de l'article 12, § 3, de la Charte –, le marché semble ne pas pouvoir franchir les portes du Comité autrement que par le biais de remarques liminaires, l'économie fait l'objet d'une appréhension beaucoup plus nuancée dans la décision-type n° 76/2012.

Faut-il en conclure, dans la ligne du constat posé par Sébastien van Drooghenbroeck à propos de certains droits de la Convention européenne des droits de l'homme⁽⁶¹⁾, que certaines dispositions de la Charte sociale européenne présentent une « 'réactivité économique' [...] particulièrement faible, pour ne pas dire nulle »⁽⁶²⁾, en ce sens que même une crise économique majeure demeure sans incidence sur le niveau de protection que leur assure, en l'occurrence, la Charte sociale européenne ? Plutôt que de tirer des conclusions hâtives de cette appréhension divergente de l'argument financier, on aurait tendance à l'imputer à un manque de systématisme dans le traitement de cette question.

Cléon Angelo, 23 septembre 2011, p. 22 : « que la justification qui y est énoncée ne fait pas ressortir la volonté de la partie adverse de réduire le degré de protection de la personne handicapée pour un motif d'intérêt général, *tel qu'un impératif budgétaire particulier* » ; souligné par nous).

(57) Pour une démonstration de ce propos, *cf. infra*.

(58) Sauf, éventuellement, à considérer que les mesures d'austérité litigieuses touchant à la substance des droits considérés sont « intrinsèquement condamnables, quel que soit le but » poursuivi (S. VAN DROOGHENBROECK, *La proportionnalité...*, *op. cit.*, p. 352, n° 479). Sur le principe de l'intangibilité de la substance des droits fondamentaux, *cf. infra*.

(59) *Cf.* essentiellement les §§ 69 et 75 de la décision-type précitée.

(60) *Cf.* en particulier les §§ 70 et 71 de cette décision.

(61) S. VAN DROOGHENBROECK, « La Convention européenne des droits de l'homme et la matière économique », *Droit économique et droits de l'homme*, sous la coordination de L. BOY *et al.*, Bruxelles, Larcier, 2009, spéc. pp. 48 et s. L'auteur y démontre que si, de manière générale, le juge strasbourgeois admet la justification budgétaire et ses moyens d'expression, sa jurisprudence témoigne en revanche d'un degré variable de « réactivité économique » des droits consacrés. Ainsi, dans le cadre d'une affaire invoquant la violation de l'article 6 de la Convention « en raison de problèmes structurels dans le système judiciaire », la Cour a refusé la justification d'ordre économique avancée par l'État (Cour eur. D.H. (gr. ch.), arrêt du 15 janvier 2009, *Bourdiv c. Russie* (n° 2), spéc. § 70).

(62) S. VAN DROOGHENBROECK, « La Convention... », *op. cit.*, p. 48.

2. La marge nationale d'appréciation

On l'a dit : dans les décisions commentées, le Comité peine à systématiquement articuler l'objectif économique dans la discussion de la validité des mesures restrictives querellées. En revanche, les affaires dans lesquelles la Cour européenne des droits de l'homme fut amenée à apprécier la conformité, par rapport à l'article 1^{er} du Premier protocole à la Convention, de mesures législatives grecques réduisant sensiblement le montant des rémunérations et des pensions de personnes travaillant dans le secteur public intègrent, nous semble-t-il, beaucoup plus clairement dans la discussion l'objectif d'« utilité publique », dont question dans la disposition précitée et susceptible de justifier une atteinte au droit de propriété. On ajoutera qu'aux requérantes qui soutenaient que « l'invocation de l'utilité publique présuppose une démonstration approfondie au moyen d'une étude économique technique qui examine au préalable toutes les solutions de rechange et toutes les mesures plus souples au niveau des conséquences »⁽⁶³⁾, la Cour commence par rappeler que les États parties jouissent d'une large marge d'appréciation en matière de politique sociale, laquelle est encore accrue « lorsque les questions en litige impliquent la fixation des priorités pour ce qui est de l'affectation des ressources limitées de l'État »⁽⁶⁴⁾. Comme on le sait, la reconnaissance d'une marge d'appréciation nationale procède du constat selon lequel les autorités nationales, plus proches des faits, sont mieux placées que l'organe de contrôle international pour apprécier le caractère proportionné, au regard des droits consacrés par la Convention, des mesures qu'elles adoptent. Cette déférence à l'égard des autorités nationales justifie également le caractère subsidiaire du contrôle exercé par la Cour, et l'exigence corrélative d'épuisement préalable des voies de recours internes pour la saisir⁽⁶⁵⁾. Encore faut-il préciser qu'*in casu*, cette déférence se comprend essentiellement à l'égard du juge grec. Compte tenu du dictat de la Troïka, la marge d'appréciation du législateur national lors de l'adoption des mesures litigieuses semblait pour le moins réduite⁽⁶⁶⁾.

Par contraste, l'appréciation du Comité européen des droits sociaux, dans les décisions commentées, n'est nullement balisée par la reconnaissance d'une marge d'appréciation au profit des autorités grecques ; en tout cas n'y trouve-t-on nulle référence explicite dans le cadre de l'examen des droits fondamentaux qui ont donné lieu à un constat de violation⁽⁶⁷⁾. Est-ce parce que l'introduction d'une réclamation collective devant

(63) Cour eur. D.H., décision précitée *Koufaki et Adedy c. Grèce*, § 23.

(64) § 31 et les différentes références citées ; *adde* § 39. En « abandonn[ant] la réglementation de l'usage des biens aux mesures que les États eux-mêmes jugeraient nécessaires », l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel reconnaît du reste expressément l'existence d'une marge d'appréciation étatique (S. VAN DROOGHENBROECK, « La Convention... », *op. cit.*, p. 30 et la référence citée à la note 14 ; *adde* p. 55).

(65) Avec comme implication concrète, en l'espèce, que la Cour européenne des droits de l'homme refuse de se prononcer sur la nécessité de la mesure litigieuse compte tenu de la marge d'appréciation reconnue à l'État (§ 48). Voy. aussi C.E. hellénique (ass. plén.), arrêt du 20 février 2012, n° 668/2012, dont des extraits sont cités en français dans la décision *Koufaki et Adedy* de la Cour (pp. 3 à 5).

(66) Compar. à cet égard le § 39 *in fine* de la décision précitée de la Cour européenne des droits de l'homme qui, par le biais d'une formule-type, insiste, au crédit de la reconnaissance d'une marge d'appréciation nationale en présence de questions de politique générale, sur le rôle du « décideur national ».

(67) La seule allusion à la marge nationale d'appréciation est formulée à l'occasion de l'examen de la prétendue violation de l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la Charte consacrant le droit au travail, et, de surcroît,

le Comité n'est pas conditionnée à l'épuisement préalable des voies de recours internes ⁽⁶⁸⁾ ? L'absence de reconnaissance d'une telle marge d'appréciation devrait alors être une constante dans la jurisprudence du Comité, *quod non* ⁽⁶⁹⁾. Est-ce en raison de l'ambiguïté dont la reconnaissance d'une marge d'appréciation serait affectée en l'espèce : meilleure position du juge national pour apprécier les faits, peut-être, mais absence, par contre, de réel pouvoir d'appréciation dans le chef du législateur ? Les décisions commentées ne livrent aucun critère permettant d'évaluer les motifs pour lesquels le Comité s'abstient de reconnaître une marge nationale d'appréciation dans un contexte pourtant particulièrement sensible sur le plan économique.

3. La proportionnalité des mesures restrictives et le principe de l'intangibilité de la substance des droits considérés

Il est *a priori* paradoxal de constater que c'est là où une marge d'appréciation au profit des autorités grecques est expressément reconnue – dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme – que le contrôle de proportionnalité des mesures restrictives adoptées est le plus rigoureusement mené.

Parmi les décisions commentées, seule la deuxième salve de décisions, prononcées le 7 décembre 2012, permet de reconstruire un raisonnement en deux temps : établissement d'une atteinte au droit considéré et examen de sa proportionnalité, conformément au prescrit de l'article 31 de la Charte ⁽⁷⁰⁾.

Dans les remarques liminaires des deux premières décisions qu'il rendit le 7 mai 2012 (les décisions n^{os} 65/2011 et 66/2011), le Comité insiste sur le fait que « si la crise peut légitimement conduire, dans l'un ou l'autre de ces domaines (i.e. en matière de droit

à titre surabondant. Après avoir précisé que cette disposition « ne concerne pas [...] les dispositifs protecteurs du droit du travail et/ou de la sécurité sociale », et rejeté en conséquence le grief formulé sous cet angle, le Comité « reconnaît, au surplus, que les États disposent d'une large marge d'appréciation lorsqu'il s'agit de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques nationales de l'emploi » (décision n^o 66/2011, § 20).

(68) Cette particularité tient au caractère collectif des réclamations, qui interdit d'alléguer des violations individuelles pour se concentrer sur les seules situations objectives créées par des normes ou pratiques à portée générale (J.-Fr. AKANDJI-KOMBÉ, « Actualité... », *op. cit.*, pp. 557 et 560, et les références citées à la note 34). En lien avec ce qui précède, elle se justifie également au regard de la liste, restreinte, des organisations susceptibles de saisir le Comité (*cf.* art. 1^{er} du Protocole additionnel du 9 novembre 1995).

(69) *Cf.* parmi d'autres, outre le § 20 de la décision n^o 66/2011 (*cf. supra*, note 67), la décision du 24 janvier 2012, *FERV c. France*, réclamation n^o 64/2011, §§ 102 et 103 ; décision *Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique* du 18 mars 2013, réclamation collective n^o 75/2011, spéc. § 121 ; décision *Action européenne des Handicapés (AEH) c. France* du 11 septembre 2013, réclamation n^o 81/2012, spéc. § 81. Voy. plus généralement Fl. BENOÎT-ROHMER, « De l'impact de la Convention européenne des droits de l'homme sur la juridictionnalisation du Comité européen des droits sociaux », *Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux. Défis à l'échelle mondiale*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 250 à 252 ; C. NIVARD, *La justiciabilité...*, *op. cit.*, pp. 462 et s., n^{os} 321 et s., qui, à juste titre, prend cependant soin de préciser plus loin que lorsqu'est en cause non pas la fourniture de prestations, mais le maintien de celles d'ores et déjà accordées par l'État considéré par le jeu de ce qu'on ne peut s'empêcher de qualifier de principe de *standstill*, « l'empiètement sur la marge d'appréciation est [...] moindre » (*ibid.*, p. 488, n^o 337).

(70) Article G de la Charte sociale révisée.

à la santé et de protection sociale ou de droit du travail) à des réaménagements des dispositifs normatifs et des pratiques en vigueur en vue de limiter certains coûts pour les budgets publics ou d'alléger les contraintes pesant sur les entreprises, *ces réaménagements ne sauraient se traduire par une précarisation excessive des bénéficiaires des droits reconnus par la Charte* »⁽⁷¹⁾. Mais cette balise introductive n'est pas toujours discutée par le Comité dans l'examen qu'il consacre à l'appréciation des droits prétendument violés. Ce dernier se contente de conclure à la violation de certains droits, sans vérifier la pertinence des mesures d'austérité adoptées au regard de l'objectif budgétaire avancé⁽⁷²⁾, sans toujours se prononcer explicitement sur la proportionnalité de la mesure régressive, sans en tout cas faire état de l'article 31 de la Charte⁽⁷³⁾, en ayant pourtant pris soin de rappeler préalablement, dans les remarques liminaires, la licéité potentielle d'éventuelles régressions. Faut-il en conclure que la disproportion est implicitement actée ?

N'est-ce pas plutôt parce que les mesures d'austérité heurtent la substance⁽⁷⁴⁾ des droits consacrés par la Charte que le Comité pense pouvoir faire l'économie, dans les décisions n^{os} 165/2011 et 166/2011, de toute discussion sous l'angle du principe de proportionnalité⁽⁷⁵⁾ ? Dans l'affirmative, il eût sans doute été préférable de la dire explicitement, d'autant que, contrairement au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁽⁷⁶⁾, la Charte sociale européenne, pas plus du reste que la Convention européenne des droits de l'homme, ne consacre expressément le principe de l'intangibilité de la substance des droits fondamentaux. On reconnaît cependant que les termes « précarisation excessive » figurant dans l'extrait précité des décisions commentées pourraient accréditer cette lecture⁽⁷⁷⁾. Encore faut-il se demander, en amont, s'il y a un sens à distinguer le principe de l'intangibilité de la substance des droits fondamentaux du principe de proportionnalité.

Tout dépend, à cet égard, de la manière dont on envisage les rapports entre l'un et l'autre principes⁽⁷⁸⁾. La reconnaissance d'une autonomie pleine et entière au premier par rapport au second implique d'identifier *a priori*, et pour chaque droit fondamental,

(71) Décision n^o 65/2011, § 17 ; décision n^o 66/2011, § 13. Souligné par nous.

(72) Compar., toujours, avec Cour eur. D.H., décision du 7 mai 2013, *Koufaki et Adedy c. Grèce*, spéc. § 38.

(73) Compar. l'arrêt *Verdoodt* précité (note 34), où la section du contentieux administratif du Conseil d'État belge prend soin de préciser, avant de conclure à la violation de l'article 4, § 4, de la Charte sociale européenne, qu'aucune justification, de nature à laver le vice d'invalidité sur base de l'article 31 de la Charte, n'a été avancée par la partie adverse.

(74) Ou, autrement dit, « l'essence », le « noyau dur ou intangible » des droits fondamentaux, étant entendu que la doctrine française désigne également cette réalité sous l'appellation d'« effet plancher », voire même d'« effet artichaut » (*cf. supra*, note 42).

(75) Sous réserve, dans la décision n^o 66/2011 – la précision demeure de mise – de l'appréciation du Comité relative à la violation alléguée de l'article 12, § 3, de la Charte.

(76) *Cf.* les termes « dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits » à l'article 4 du Pacte, ainsi que l'article 52.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui conditionne les limitations des droits fondamentaux garantis au respect du « contenu essentiel desdits droits ».

(77) Cette expression se retrouve également dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (*cf. infra*, note 84).

(78) S. VAN DROOGHENBROECK, *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'Homme. Prendre l'idée simple au sérieux*, Bruxelles, Bruylant, F.U.S.L., 2001, e.a. p. 362, n^o 497. Voy. aussi G. MAES, *op. cit.*, spéc. n^{os} 506 et s.

ce qui constitue son essence, avec le risque de rigidité qu'un tel procédé charrie ⁽⁷⁹⁾. À supposer constatée l'atteinte à la substance du droit considéré, nul besoin alors de procéder à un contrôle de proportionnalité. Il reste que, dans les décisions commentées n^{os} 65/2011 et 66/2011, le Comité ne semble pas s'adosser, en tout cas pas systématiquement, à une précompréhension de l'essence des droits dont il vérifie le respect. Sans doute faut-il toutefois réserver l'hypothèse où l'atteinte à la substance du droit considéré s'assimile à une privation totale de celui-ci ⁽⁸⁰⁾.

De manière générale, et à titre personnel, on est davantage convaincue par la thèse selon laquelle les deux principes se recouvrent partiellement, en ce sens que « toute limitation disproportionnée d'un droit fondamental ne constitue pas nécessairement une atteinte à sa substance », mais qu'inversement, « toute atteinte à la substance d'un droit fondamental sera [...] nécessairement disproportionnée, cette substance étant considérée [...] comme 'cette partie de la liberté qui pèse d'un poids si lourd qu'aucun intérêt public ne justifiera jamais que l'on y porte atteinte' » ⁽⁸¹⁾. Selon cette thèse ⁽⁸²⁾, la nécessité de procéder à une identification *a priori* du noyau dur des droits fondamentaux perd en utilité puisque le principe de proportionnalité peut être appliqué ⁽⁸³⁾. À la suivre, on retombe sur le constat de carence de la motivation du Comité dans les décisions commentées, ce dernier ne procédant pas, en tout cas pas de manière transparente, à un contrôle de proportionnalité ⁽⁸⁴⁾.

(79) S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, pp. 363 et 367 ; S. BOUCKAERT, « O.C.M.W.-steun voor minderjarige illegalen. De revolutie in de rechtspraak van het Arbitragehof en de arbeidsgerechten », *NjW*, 2004, liv. 59, spéc. p. 155. Cf., à propos de la Charte sociale européenne, C. NIVARD, *La justiciabilité des droits sociaux fondamentaux. Étude de droit conventionnel européen*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 311 et s., n^{os} 219 et s.

(80) Cf. *infra*.

(81) S. VAN DROOGHENBROECK, *La proportionnalité...*, *op. cit.*, pp. 362 et 363.

(82) Qualifiée de « thèse absolutiste pragmatique » par Sébastien van Drooghenbroeck (*ibid.*, p. 362, n^o 497).

(83) S. VAN DROOGHENBROECK, *ibid.*, p. 478. Compar. avec l'analyse de David Robitaille, qui, à la suite de certaines observations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (cf. notamment l'observation générale n^o 19 sur le droit à la sécurité sociale adoptée le 23 novembre 2007, cons. 60 : « Pour qu'un État puisse imputer au manque de ressources le fait qu'il ne s'acquitte même pas de ses obligations fondamentales minimum, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources à sa disposition aux fins de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimales »), défend une conception *relative* du noyau dur des droits fondamentaux, consistant à circonscrire *a priori* le contenu essentiel et minimum du droit considéré, tout en tolérant des restrictions dûment justifiées (D. ROBITAILLE, *op. cit.*, spéc. pp. 228 et s. Voy. également : D. BILCHITZ, *Poverty and Fundamental Rights. The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights*, Oxford University Press, 2007, spéc. pp. 193, 194, 207, 213 à 215). Selon cette lecture, à laquelle nous n'adhérons pas, le principe de la substance des droits fondamentaux ne joue plus comme un « effet plancher », dans la mesure où le principe de proportionnalité y est également applicable, quoique de manière plus stricte (en ce sens : D. ROBITAILLE, *op. cit.*, spéc. pp. 247 et 248 ; le propos nous semble toutefois très théorique) ; sa principale plus-value consiste dans le fait d'obliger l'État à réaliser immédiatement, et non progressivement, le contenu essentiel du droit considéré, sauf manque de ressources budgétaires avéré (D. ROBITAILLE, *ibid.*, spéc. pp. 236 et 237).

(84) Compar. en ce sens la décision *Koufaki et Adedy c. Grèce*, précitée, où la Cour européenne des droits de l'homme conclut que « la diminution du salaire de la première requérante n'est pas d'un niveau tel qu'elle risque d'exposer la requérante à des difficultés de subsistance incompatibles avec l'article 1^{er} du Premier protocole. Eu égard à ce qui précède et au contexte particulier de crise dans lequel elle intervient, l'ingérence litigieuse ne saurait être considérée comme ayant fait peser une charge excessive sur la requérante » (§ 46). Cette décision s'inscrit dans la ligne de sa jurisprudence antérieure,

En définitive, que le Comité se soit, ou non, engagé sur ce terrain, et quelle que soit, dans l'affirmative, l'articulation entre le principe de l'intangibilité de la substance et le principe de proportionnalité qu'il privilégie (à supposer que son raisonnement soit sous-tendu par une telle analyse), rien ne nous semble justifier, sur un plan strictement juridique, les lacunes et les divergences observables en termes de motivation au sein et entre les différentes décisions commentées. Les lignes qui suivent n'ont d'autre ambition que d'en apporter la démonstration, sachant que l'examen, dans cette perspective, des droits dont la violation fut confirmée par le Comité conduit inévitablement à certaines répétitions.

3.1. Droit à un délai de préavis raisonnable (article 4, § 4)

La motivation de la décision n° 65/2011, qui valut à la Grèce d'être condamnée sous l'angle de l'article 4, § 4, de la Charte (droit à un délai de préavis raisonnable), tient en une page, la moitié de celle-ci étant consacrée à un rappel de la portée de cette disposition. Le Comité souligne notamment que « le droit à un délai de préavis raisonnable en cas de cessation d'emploi [...] vaut également en période d'essai » (§ 25). Il précise ensuite que la notion de période d'essai « ne saurait[...] recevoir une acception si large qu'elle prive de toute portée, pendant une période d'une longueur telle que cela déboucherait sur leur stérilisation, les garanties prévues en matière de préavis et d'indemnité de licenciement » (§ 26), *quod est*, en l'espèce, à telle enseigne que le Comité conclut à leur violation (§§ 27 et 28).

Nul rappel, à cet endroit, du contexte de crise dans le cadre duquel a pris naissance ce dispositif. Est-ce parce qu'à l'estime du Comité, la privation totale de ce droit pendant la période probatoire équivaut à une atteinte à la substance du droit considéré, « intrinsèquement condamnable, quel que soit le but » poursuivi⁽⁸⁵⁾ ? Dans le silence de la motivation, on ne peut que le supposer⁽⁸⁶⁾. Sur le fond, le constat de violation

selon laquelle l'article 1^{er} du Premier protocole ne confère pas un droit à une pension ou à un salaire d'un montant déterminé (§ 33), mais permet uniquement de s'opposer à une réduction telle qu'elle met en danger la subsistance de la personne concernée ; dans ce cas, et dans ce cas seulement, cette disposition offre « une sorte de protection des droits acquis » (S. VAN DROOGHENBROECK, « La Convention... », *op. cit.*, p. 45). Il est intéressant de noter pour notre propos que si le passage à la limite de la conventionnalité que le juge strasbourgeois identifie dans l'existence d'une « charge excessive » – termes que l'on retrouve également dans les décisions commentées – ou l'allusion à la « subsistance » de la personne peuvent évoquer le principe de l'intangibilité de la substance, la Cour n'en procède pas moins, *in casu*, à un contrôle de proportionnalité ; peu importe, pour notre propos, qu'elle conclue en l'espèce au respect de la disposition conventionnelle invoquée. Voy., dans le même sens que la décision précitée : Cour eur. D.H., décision du 8 octobre 2013, *Mateus c. Portugal* ; Cour eur. D.H., décision du 15 octobre 2013, *Savickas c. Lituanie* ; Cour eur. D.H., décision du 24 juin 2014, *Markovics c. Hongrie, Béres c. Hongrie et Augsztin c. Hongrie*. Adde les références citées par P. DUCOULOMBIER, *op. cit.*, pp. 854 et 855, note 110. Pour des cas ayant abouti à une condamnation de l'État, cf. Cour eur. D.H., arrêt du 12 octobre 2004, *Kjartan Asmundsson c. Islande* ; Cour eur. D.H., arrêt du 14 mai 2013, *N.K.M. c. Hongrie*.

(85) S. VAN DROOGHENBROECK, *La proportionnalité...*, *op. cit.*, p. 352, n° 479.

(86) Les termes « privé de toute portée » et « stérilisation » des garanties prévues semblent plaider en ce sens. On se trouve en tout cas en présence d'un droit qui se prête à une représentation en « tout ou rien », rendant concevable la situation de privation totale constitutive d'une atteinte à l'essence du droit fondamental (cf. à ce sujet : S. VAN DROOGHENBROECK, *ibid.*, pp. 473 et 474). Compar. J.-P. MARGUÉNAUD et J. MOULY, *op. cit.*, p. 342, qui rangent leur analyse de la violation de l'article

était inévitable dès lors que le Comité étend fort heureusement à la période d'essai, d'un an en l'espèce, le droit de tous les travailleurs à un délai de préavis raisonnable.

3.2. Droit à trois semaines minimum de congés payés annuels pour les travailleurs de moins de 18 ans (art. 7, § 7)

Sous réserve du moyen pris de la violation du droit à la sécurité sociale ⁽⁸⁷⁾, les motifs de la décision n° 66/2011 ne sont guère plus explicites. Était en cause, dans cette deuxième décision, la disposition de la loi grecque du 15 juillet 2010 qui autorise la conclusion de « contrats spéciaux d'apprentissage » à durée déterminée entre employeurs et jeunes travailleurs de 15 à 18 ans, en excluant ces derniers des principales garanties offertes par le droit du travail et/ou de la sécurité sociale. Le gouvernement justifiait cette mesure par la crise économique et la nécessité de lutter contre le chômage des jeunes.

Prenant acte du fait que les apprentis sont privés du droit à trois semaines de congés annuels payés, le Comité conclut, en quelques lignes seulement ⁽⁸⁸⁾, à la violation de l'article 7, § 7, de la Charte, sans que, cette fois encore, on ne trouve trace d'un quelconque contrôle de proportionnalité ou d'allusion à l'essence du droit en cause, ni même le rappel de l'existence d'une atteinte « excessive », pour reprendre l'expression contenue dans les remarques générales formulées à titre liminaire. Ici aussi, pour des raisons similaires à celles précédemment évoquées, on doit sans doute lire entre les lignes que l'exclusion totale de la garantie offerte par l'article 7, § 7, emporte, à l'estime du Comité, une atteinte à l'essence du droit considéré ⁽⁸⁹⁾. Ce déficit de motivation est sans préjudice du constat de violation auquel, à la suite du Comité, on voit mal comment échapper, tant on se situe dans la logique du tout (l'article 7, § 7, de la Charte) ou rien (la disposition nationale querellée).

3.3. Droit à la formation professionnelle (art. 10, § 2)

D'après le syndicat requérant, la loi précitée régissant les contrats spéciaux d'apprentissage est également contraire à l'article 10, § 2, de la Charte, qui impose aux parties contractantes d'« assurer ou [de] favoriser un système d'apprentissage et d'autres systèmes de formation des jeunes garçons et filles, dans leurs divers emplois ».

Après avoir rappelé l'interprétation qu'il confère à cette disposition – soit dit en passant, au libellé bien moins précis que l'article 7, § 7, précité –, le Comité constate les lacunes de la loi grecque en la matière, tout en soulignant qu'elles ne sont pas compensées par d'autres dispositifs légaux (§§ 37 et 38) mais sont, au contraire, aggravées par la réduction des salaires s'appliquant aussi aux apprentis (§ 39) : appréciation contextualisée de la mesure litigieuse, mais toujours pas d'allusion à l'objectif économique poursuivi ; pas davantage de référence claire à une atteinte à la

4, § 4, sous l'intitulé « les applications apparentes du principe de non-régression » (avec l'ambiguïté afférente à la signification que les auteurs reconnaissent à ce principe, *cf. supra*, note 42).

(87) *Cf. infra*.

(88) *Cf. les §§ 31 et 32.*

(89) *Compar., à nouveau, J.-P. MARGUÉNAUD et J. MOULY, op. cit., p. 342.*

substance du droit considéré. On comprend par contre qu'en l'absence de formation spécifique destinée aux apprentis, le Comité stigmatise, en l'espèce, les *pseudo*-contrats d'apprentissages vantés par la loi grecque⁽⁹⁰⁾. Si l'État grec prétend réaliser l'obligation positive qui lui incombe en vertu de l'article 10, § 2, de la Charte, cette mise en œuvre ne peut prendre l'allure d'un simple paravent formel, dépourvu de tout dispositif matériel.

3.4. Droit à une rémunération équitable (art. 4, § 1^{er})

La loi litigieuse du 15 juillet 2010 permet encore d'engager des jeunes travailleurs de moins de 25 ans, pour leur premier emploi, à une rémunération moindre que celle applicable aux autres travailleurs (84 % du salaire minimum de base ou journalier⁽⁹¹⁾), ce qui, toujours selon la partie requérante, serait à la fois contraire au droit à une rémunération équitable et porteur d'une discrimination sur la base de l'âge, la disposition litigieuse procédant à « un nivellement indifférencié des personnes de moins de 25 ans au plus bas niveau des salaires » (§ 54).

Compte tenu de l'intervention d'une nouvelle réglementation renforçant la réduction de salaire opérée par la disposition litigieuse au détriment des jeunes travailleurs, le Comité conclut, à juste titre, pense-t-on, au franchissement de la ligne rouge (un salaire en deçà du seuil de pauvreté⁽⁹²⁾) et partant à la violation de l'article 4, § 1^{er}⁽⁹³⁾. L'éventualité d'un contrôle de proportionnalité est tout juste évoquée sur le plan des principes, en filigrane du § 60, avant de céder la place à l'enseignement général du Comité selon lequel « une telle réduction du salaire minimum ne doit (cependant) pas aller en deçà du seuil de pauvreté du pays concerné » (§ 60 *in fine*) : parce que le seuil de pauvreté du pays concerné constitue un niveau incompressible, identifié *a priori* ? Très probablement⁽⁹⁴⁾.

Ce n'est que lorsque la question est traitée sous l'angle du principe de non-discrimination que la possibilité d'une justification de nature à laver la distinction de traitement de tout vice d'invalidité est réellement rencontrée et le contexte de crise économique rappelé : « [L]e Comité considère qu'il est permis à un État de justifier de manière objective le versement d'un salaire minimum moins élevé aux jeunes travailleurs, s'il peut être démontré que cela permet de poursuivre un but légitime de la politique de l'emploi et que ce but est atteint de manière proportionnée. Après avoir appliqué ce test aux faits en question, le Comité est d'avis que le traitement moins favorable des jeunes travailleurs est destiné à poursuivre un but légitime de la politique de l'emploi, à savoir l'intégration des jeunes travailleurs sur le marché du travail dans une période de grave crise économique. Cependant, le Comité considère que l'importance de la réduction du salaire minimum, et la façon dont elle est appliquée à tous les travailleurs de moins de 25 ans, est disproportionnée même en

(90) Cf. en ce sens J.-P. MARGUÉNAUD et J. MOULY, *ibid.*, p. 342.

(91) Cf. § 8 de la décision n° 66/2011. *Adde* §§ 62 et 63.

(92) Voy. à cet égard le § 57 de la décision n° 66/2011, explicité *supra*, note 35.

(93) Cf. § 65 de la décision n° 66/2011.

(94) En ce sens : J.-P. MARGUÉNAUD et J. MOULY, *op. cit.*, p. 343, n° 2, raison pour laquelle, à notre estime, les auteurs reprennent cette disposition sous le titre des « applications réelles du principe de non-régression » (cf. *supra*, note 42, à ce propos).

faisant référence aux circonstances économiques particulières en question » (§ 68). Il est ici clairement question de disproportion, laquelle semble établie en raison du franchissement de la ligne rouge fixée par référence au seuil de pauvreté du pays concerné. À ce niveau, le principe de l'intangibilité de la substance – requérant un salaire au moins égal au seuil de pauvreté du pays concerné – paraît donc clairement articulé au principe de proportionnalité, là où dans les autres cas précédemment évoqués, il est seulement fait allusion, de façon plus ou moins explicite, à l'atteinte excessive portée au droit considéré. Cherchez la cohérence...

Quant à la solution à laquelle aboutit le Comité, on doit selon nous l'approuver, compte tenu de la démonstration rapportée du caractère insuffisant du salaire par référence au seuil de pauvreté. Lorsqu'est en jeu la substance d'un droit fondamental, il nous paraît en effet fondé, sur un plan strictement juridique, de ne pas avoir égard à l'éventuelle incapacité de l'État, en période de crise économique, de se conformer au droit fondamental en cause.

3.5. Droit à la sécurité sociale (art. 12, § 3)

Toujours dans la décision n° 66/2011, les requérants contestent cette fois sous l'angle de l'article 12, § 3, de la Charte qui consacre le droit à la sécurité sociale, le caractère limité et rudimentaire de la couverture prévue pour les apprentis : absence d'indemnités pour maladie, pas de remboursement à l'achat de médicaments, couverture des accidents du travail à concurrence de 1 % seulement⁽⁹⁵⁾. En réalité, bien que le grief ne soit pas explicitement formulé de la sorte, la critique porte plus précisément sur la distinction de traitement désormais opérée au détriment des apprentis en contrariété, selon les requérants, avec l'article 12, § 3.

Après avoir constaté que les dispositions litigieuses « constituent un *changement significatif* dans le système de sécurité sociale qui semblerait créer une catégorie à part de travailleurs disposant de droits spécifiques en ce qui concerne la sécurité sociale »⁽⁹⁶⁾, aboutissant à une « *protection extrêmement limitée* contre les risques sociaux et économiques »⁽⁹⁷⁾, le Comité précise avoir invité la Grèce à justifier ce changement et sa nécessité, tout comme à se prononcer sur l'existence de mesures sociales de nature à « récupérer » les apprentis qui, en raison de la législation incriminée, se retrouveraient dans le besoin. Cet appel est cependant demeuré sans réponse⁽⁹⁸⁾, le gouvernement n'ayant, en amont, pas davantage formulé d'observations dans son mémoire sur le bien-fondé de la violation qui lui est reprochée⁽⁹⁹⁾. Arrive alors le considérant clé : « L'article 12 § 3 impose aux États parties de 's'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut'. À cet égard, le Comité reconnaît qu'il peut être nécessaire d'introduire des mesures d'assainissement des finances publiques en temps de crise économique, afin d'assurer le maintien et la viabilité du système de sécurité sociale existant. De telles mesures ne devraient toutefois pas porter atteinte au *cadre essentiel* du régime de sécurité sociale national ou

(95) Cf. § 43 de la décision n° 66/2011. Voy. aussi § 46.

(96) § 45 de la décision n° 66/2011 ; souligné par nous.

(97) § 48 de la décision n° 66/2011 ; souligné par nous.

(98) § 46 de la décision n° 66/2011.

(99) § 44 de la décision n° 66/2011.

priver les individus de l'opportunité de bénéficier de la protection que ce régime offre contre de *sérieux risques* sociaux et économiques. Par conséquent, toute évolution du système de sécurité sociale doit maintenir en place un système de sécurité sociale obligatoire suffisamment étendu et éviter d'exclure des catégories entières de travailleurs de la protection sociale offerte par ce système [...]. Le Comité considère que *les mesures d'assainissement [...] qui ne respectent pas ces limites constituent des démarches rétrogrades qui ne peuvent être en conformité avec l'obligation prévue par l'article 12 § 3 de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut* »⁽¹⁰⁰⁾.

Il s'agit d'une reprise de conclusions antérieures⁽¹⁰¹⁾, qui s'inscrivent dans la droite ligne des remarques liminaires formulées par le Comité dans la décision commentée. Si l'on se fie à l'extrait précité, l'adoption de mesures rétrogrades, déduite de la clause de progressivité exprimée par l'article 12, § 3, semble avoir pour seule limite l'essence du droit à la sécurité sociale (laquelle n'est cependant pas autrement précisée que par référence à la dimension institutionnelle du droit considéré⁽¹⁰²⁾ ou au caractère sérieux des risques encourus). On n'y lit pas d'allusion à une diminution du niveau de protection qui, sans toucher à l'essence du droit en cause, pourrait néanmoins être jugée disproportionnée⁽¹⁰³⁾. Au demeurant, nulle trace, ici encore, à l'appui du constat de violation auquel aboutit le Comité, d'un contrôle de proportionnalité⁽¹⁰⁴⁾.

De ce point de vue, la décision n° 66/2011 contraste avec la décision-type n° 76/2012, qui, à propos d'une même disposition (l'article 12, § 3), offre un raisonnement théorique beaucoup plus étoffé et éclairé par l'apport de sources externes⁽¹⁰⁵⁾. Étaient cette fois en cause des réductions des montants des pensions de base et complémentaires ainsi que d'autres primes, selon des modalités complexes et détaillées dont il est rendu compte, sur la base des mémoires des parties requérantes, aux §§ 17 à 29 de la décision précitée. On retiendra seulement, à ce stade, que ces réductions, considérées individuellement, oscillaient entre 3 et 50 %.

Sur le plan de principes, on retrouve, pour partie en tout cas, dans la décision-type n° 76/2012 le raisonnement esquissé dans la décision n° 66/2011 au sujet du § 3 de l'article 12⁽¹⁰⁶⁾, doublé, en l'espèce, de l'articulation à assurer avec le § 2 de la même

(100) § 47 de la décision n° 66/2011 ; souligné par nous.

(101) Conclusions XVI-1, Observation interprétative de l'article 12, p. 11, auxquelles se réfère expressément le Comité au § 47 de la décision n° 66/2011.

(102) Cf. les termes « cadre essentiel ». Sur la dimension institutionnelle des droits fondamentaux considérés dans leur essence, cf. S. VAN DROOGHENBROECK, *La proportionnalité...*, op. cit., e.a. p. 363.

(103) En ce sens : J.-P. MARGUÉNAUD et J. MOULY, op. cit., p. 343, n° 1. Par contraste, et sauf erreur de notre part, l'obligation de *standstill* n'a jamais été articulée, dans la jurisprudence belge, à un « effet plancher » dont l'atteinte consommerait la violation du droit fondamental en cause.

(104) On ne comprend pas davantage la raison pour laquelle, au § 48, le Comité évoque une exclusion, *dans les faits*, des apprentis du système de sécurité sociale, alors que la limitation de la couverture offerte semble résulter de la disposition normative querrellée. Il n'en demeure pas moins que compte tenu de l'apparente absence de filet de protection sociale à même de compenser les coupes opérées en matière de sécurité sociale au détriment des apprentis, la violation de l'article 12, § 3, de la Charte, semble manifeste.

(105) Cf. §§ 30 à 47.

(106) « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité sociale, les Parties contractantes s'engagent [...] 3. à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut ».

disposition ⁽¹⁰⁷⁾ : « [L]e Comité considère que même lorsqu'en raison de la situation économique d'un État partie il est impossible à un État de maintenir le régime de protection sociale au niveau qu'il avait précédemment atteint, il est nécessaire, sur la base des dispositions de l'article 12 § 3, que l'État partie s'efforce de maintenir ce régime à un niveau satisfaisant, en tenant compte des attentes des bénéficiaires du système et du droit de tout individu à bénéficier réellement du droit à la sécurité sociale. Cette exigence est fondée sur l'engagement des États parties à 's'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut', clairement énoncée à l'article 12 § 3 et distincte de l'exigence exprimée à l'article 12 § 2 visant le maintien du régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification du Code européen de sécurité sociale (en ce qui concerne la Charte de 1961, la Convention n° 102 de l'OIT relative aux normes minimales de sécurité sociale) » ⁽¹⁰⁸⁾.

La prise en compte du niveau de protection antérieurement consacré apparaît de manière plus éclatante encore dans cette dernière décision. Il ne semble plus question, *in casu*, du seul maintien inconditionnel de l'essence du droit fondamental, l'allusion à un « niveau satisfaisant » de protection évoquant plutôt l'exigence de proportionnalité de la régression opérée, indépendamment de la question de savoir si elle se double, ou non, d'une atteinte à la substance du droit en cause ⁽¹⁰⁹⁾. La convocation par le Comité de l'article 31 de la Charte – jamais invoqué dans les autres décisions ⁽¹¹⁰⁾ – confirme si besoin cette analyse : « Le Comité rappelle, en outre, que lorsqu'ils arrêtent des dispositions tendant à restreindre les droits prévus par la Charte, les États parties doivent être en mesure d'établir, conformément à l'article 31 de celle-ci, que les restrictions ou limitations sont nécessaires dans une société démocratique pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs » (§ 70).

(107) « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité sociale, les Parties contractantes s'engagent [...] 2. à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification de la Convention internationale du travail (n° 102) concernant la norme minimum de la sécurité sociale ».

(108) § 69 de la décision-type n° 76/2012 ; souligné par nous.

(109) On en veut pour preuve la distinction que le Comité établit dans le § 69 précité entre, d'une part, l'exigence de maintenir un niveau de protection satisfaisant, qu'il déduit de la clause de progressivité inscrite à l'article 12, § 3, de la Charte, et, d'autre part, celle, distincte d'après le Comité, résultant de l'article 12, § 2, de la Charte, qui, tout en exprimant cette fois exclusivement et expressément l'exigence de maintien du « régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant », en précise la teneur sous la forme, peut-on penser, d'un noyau dur incompressible correspondant à certaines exigences minimales. Autrement dit, l'exigence d'un niveau de protection satisfaisant déduite par le Comité de l'article 12, § 3, mobilise à notre avis le registre du *standstill* (la régression ne sera admise que si, au total, est néanmoins maintenu un niveau de protection jugé satisfaisant parce que proportionné), tandis que l'article 12, § 2, de la Charte établit pour sa part un niveau plancher moins ambitieux mais que l'on peut penser indérogeable.

(110) On rappelle qu'à notre estime, le fait que les requérants ne se soient pas prévalus du bénéfice de cette disposition dans les autres réclamations ne justifie pas que le Comité ne la convoque pas d'office, les droits fondamentaux étant d'ordre public. Sans compter qu'en l'espèce, le Comité déclare irrecevable le grief pris de la violation de l'article 31 au motif que cet article « ne peut être invoqué directement, en tant que tel, mais qu'il ne peut être pris en compte que pour l'interprétation d'un article de fond de la Charte concernant des droits invoqués dans une réclamation donnée » (§ 48), et que le Comité étend par ailleurs le contrôle de conformité à l'article 12, § 2, compte tenu des griefs formulés par le requérant (§ 49). Cf., encore, l'invocation par le Comité de l'article 4, § 1 (a), du Protocole additionnel de 1988 au § 76 de la décision-type n° 76/2012.

Se référant ensuite à sa jurisprudence antérieure, où il a, entre autres, déjà jugé « qu'en raison des liens étroits entre l'économie et les droits sociaux, la poursuite d'objectifs économiques n'était pas incompatible avec l'article 12 » (§ 71), le Comité rappelle les critères qu'il prend en compte pour apprécier la validité des restrictions opérées en matière de sécurité sociale : « a. la teneur des modifications (champ d'application, conditions d'octroi de la prestation, niveau de la prestation, durée de service, etc.) ; b. les motifs des modifications et le cadre de la politique sociale et économique dans lesquelles elles s'inscrivent ; l'importance des modifications (catégories et nombres de personnes affectées, montant des prestations avant et après la modification) ; c. la nécessité de la réforme et son adéquation à la situation qui en est à l'origine (buts poursuivis) ; d. l'existence de mesures d'assistance sociale destinées aux personnes qui se trouvent dans le besoin du fait de ces modifications ; e. et les résultats obtenus par ces modifications » (§ 72).

L'on trouve ici, sur le plan théorique, la formulation d'une grille de lecture rigoureuse⁽¹¹¹⁾ que le Comité avait forgée dès 1997, à telle enseigne qu'on ne s'explique pas l'absence de référence à celle-ci dans la décision n° 66/2011, ni, davantage, le cantonnement de cette grille au seul article 12 de la Charte. *In casu*, le Comité conclut que « l'effet *cumulé* des restrictions arrêtées [...] est de nature à entraîner une *dégradation significative* du niveau de vie et des conditions de vie d'un nombre important de pensionnés »⁽¹¹²⁾, qui ne résiste pas au contrôle de proportionnalité : « Même en tenant compte du contexte particulier créé en Grèce par la crise économique et la circonstance que le Gouvernement a été contraint de décider dans l'urgence, le Comité considère de surcroît que le Gouvernement n'a pas mené le minimum d'études et d'analyses sur les effets des mesures en question, dont l'impact sur les groupes plus vulnérables de la société aurait dû être évalué de manière approfondie. Il n'a non plus discuté les études disponibles avec les organisations concernées, bien qu'elles représentent les intérêts d'un nombre significatif de catégories touchées par ces mesures. Le Comité considère dès lors qu'il n'a pas été recherché si d'autres mesures ne pouvaient être mises en œuvre, en vue de limiter les effets cumulatifs des restrictions contestées sur les pensionnés » (§§ 79 et 80).

Ce dernier extrait offre un cas d'application tout à fait clair de l'étape de la nécessité, envisagée sous un angle procédural : ce n'est pas le contenu des alternatives existantes qui est discuté, mais le fait que le gouvernement ne se soit pas donné les moyens d'apprécier l'existence d'alternatives moins dommageables qui est critiqué⁽¹¹³⁾. En filigrane, le Comité reproche en réalité au gouvernement grec de ne pas avoir justifié à suffisance la solution retenue, ce que confirme le considérant suivant : « [L]e Gouvernement n'établit pas, contrairement à ce qui est requis par l'article 12 § 3 qu'il se soit préoccupé de sauvegarder une protection suffisante pour les membres les plus vulnérables de la société, même si l'effet des mesures arrêtées risque d'entraîner, ainsi que l'ont relevé plusieurs organisations internationales [...], une paupérisation massive d'une portion importante de la population » (§ 81). Ainsi, donc, la charge

(111) Compar. C. NIVARD, « Seconde... », *op. cit.*, p. 3.

(112) § 78 de la décision-type n° 76/2012 ; souligné par nous.

(113) On remarquera au passage que le Comité n'a pas soulevé cet argument dans les décisions n°s 65 et 66/2011.

de la preuve objective⁽¹¹⁴⁾ du caractère proportionné des mesures d'austérité pèse sur le Gouvernement, qui ne peut se contenter de se retrancher derrière l'argument économique, sans autre forme de justification. Sauf à envisager que le Comité adhère cette fois, à rebours de ses autres prises de position dans les décisions commentées, à une vision relative du noyau dur des droits fondamentaux, on doit conclure qu'en l'espèce, une analyse plus approfondie de la part des autorités grecques, en amont de l'adoption de la législation litigieuse, eût pu, le cas échéant, conduire le Comité à leur délivrer un brevet de validité. D'atteinte à la substance du droit à la sécurité sociale, il ne semble donc plus question ici. Mais *quid*, alors, des §§ 74 et 76 de la décision commentée, qui, sur le mode de l'interprétation conférée, dans la décision n° 66/2011, à l'article 4, § 1^{er}, de la Charte (droit à une rémunération équitable)⁽¹¹⁵⁾, semblent identifier un seuil plancher tenant lieu, pour les personnes âgées, de noyau dur du droit considéré⁽¹¹⁶⁾ ? On cherche, encore et toujours, la cohérence.

Enfin, et à défaut pour l'État grec d'avoir mieux « bétonné » les réductions litigieuses d'un point de vue juridique, le Comité conclut à une violation du principe de proportionnalité au sens strict et substantiel du terme⁽¹¹⁷⁾, considérant « finalement, comme le fait également la Cour au sujet de la Convention, que les choix opérés en ce qui concerne les droits à la pension doivent respecter l'exigence de concilier l'intérêt général et les droits des particuliers, y compris les espérances légitimes que ces derniers ont pu concevoir sur la stabilité des règles applicables en matière de prestations sociales [...] » (§ 82), *quod non* selon le Comité.

C'est donc la conjonction de deux arguments – non-respect du principe de proportionnalité considéré sous un angle formel et substantiel – qui conduit le Comité à conclure à une violation de l'article 12, § 3, de la Charte, là où un seul d'entre eux aurait en principe pu suffire.

Il est difficile de se forger une conviction quant au bien-fondé du constat de violation auquel aboutit *in casu* le Comité, dans la mesure où, compte tenu des données livrées, il est impossible de connaître avec précision l'ampleur de la régression condamnée. Il eût fallu à cette fin disposer d'une analyse appréciant de manière tout à fait rigoureuse l'importance des régressions opérées en fonction des différentes catégories de bénéficiaires visés, et ce, par comparaison avec le niveau de protection autrefois consenti au profit de ces derniers. Au lieu de ça, et faute pour l'État grec et les parties requérantes d'avoir mieux préparé le terrain, le Comité se limite à épingler,

(114) C'est-à-dire « la détermination de celui à qui incombe le risque de 'non-persuasion', ou encore le 'préjudice du doute', lorsque, nonobstant les preuves produites, subsiste une incertitude indépassable de l'un ou l'autre élément contesté du litige [...] est, par définition, indivisible pour un seul et même élément contesté du litige » (S. VAN DROOGHENBROECK, *La proportionnalité...*, *op. cit.*, p. 229).

(115) *Cf. supra*, note 35.

(116) De ce point de vue, on partage la critique de Carole Nivard sur le manque d'articulation entre, d'une part, le § 72 et, d'autre part, les §§ 74 et 76 de la décision-type n° 76/2012 (*cf.* C. NIVARD, « Seconde... », *op. cit.*, p. 3).

(117) Pour rappel, sous l'angle substantiel, le principe de proportionnalité se décompose en trois exigences : une exigence d'appropriation (la mesure restrictive est-elle adéquate pour atteindre l'objectif fixé ?), une exigence de nécessité (parmi les différentes mesures susceptibles de rencontrer l'objectif poursuivi, la mesure retenue est-elle la moins attentatoire aux droits fondamentaux considérés ?) et une exigence de proportionnalité au sens strict (la mesure restrictive considérée n'induit-elle pas une somme de préjudices démesurés par rapport aux bénéfices qui s'en dégagent ?).

sans autrement chercher à la démontrer sur la base des données dont il dispose, l'existence d'une dégradation significative résultant de « l'effet cumulé des restrictions arrêtées »⁽¹¹⁸⁾, tout en reconnaissant par ailleurs qu'à les considérer isolément, certaines des restrictions, telles que celles « apportées aux primes de vacances » ou, dans certaines limites et à certaines conditions, « les restrictions aux droits à pension », n'entraînaient pas une violation de la Charte⁽¹¹⁹⁾. Comme l'a très bien relevé Carole Nivard, « en l'absence d'autres précisions, il est difficile de déterminer si l'effet cumulé, condamné, est de nature verticale, dans le sens où se trouve sanctionnée l'addition des restrictions infligées aux mêmes bénéficiaires, ou si le cumul est de nature horizontale, fustigeant plutôt le grand nombre de retraités concernés »⁽¹²⁰⁾. Compte tenu du manque de justification de la part de l'État grec, le Comité n'hésite du reste pas à se retrancher derrière des apparences pour conclure à la violation de l'article 12, § 3, de la Charte : « Le Comité conclut que *les mesures restrictives contestées, qui semblent conduire à la privation d'une partie de la population d'une portion considérable de ses moyens de subsistance*, ont été introduites sans tenir compte de la légitime attente des pensionnés à ce que les ajustements de leurs droits à la sécurité sociale soient mis en œuvre en tenant dûment compte de leur vulnérabilité, d'attentes financières fondées et, finalement, de leur droit à bénéficier d'un accès effectif à la protection sociale et à la sécurité sociale »⁽¹²¹⁾.

En définitive, là où dans les décisions n^{os} 65 et 66/2011, on partage les constats de violation du Comité, tout en déplorant le manque d'explicitation et de rigueur au niveau des motifs censés les soutenir, on est confronté, avec la décision-type n^o 76/2012, à une logique en partie inversée : une motivation davantage étayée sur le plan des principes, mais dont le dispositif ne convainc pas d'emblée, tant les motifs auxquels il s'adosse pèchent par un déficit d'articulation entre les apports théoriques et des faits de la cause insuffisamment maîtrisés, à défaut d'avoir été suffisamment justifiés par l'État grec et « prémâchés » par les parties requérantes.

Conclusions

La décision-type n^o 76/2012 se termine par une main tendue à d'autres acteurs institutionnels. « Il revient », conclut le Comité, « à d'autres instances de connaître des réclamations concernant les effets de la législation contestée (réformant le régime des pensions) sur les droits de propriété des pensionnés à titre individuel. À cet égard, les tribunaux nationaux peuvent aussi jouer un rôle important »⁽¹²²⁾. On comprend d'autant mieux l'appel adressé au juge national que l'épuisement des voies de recours internes n'est pas une condition de recevabilité des réclamations portées devant le Comité et que celles-ci doivent nécessairement présenter un caractère collectif⁽¹²³⁾.

(118) § 78 précité de la décision-type n^o 76/2012.

(119) Cf. § 77 de la décision-type n^o 76/2012.

(120) C. NIVARD, « Seconde... », *op. cit.*, p. 4.

(121) Extrait du § 82 de la décision-type n^o 76/2012 ; souligné par nous.

(122) Décision-type n^o 76/2012, § 82. Cf. la critique adressée par Carole Nivard à ce passage de la décision, manifestement formulé à titre surabondant (« Seconde... », *op. cit.*, p. 4).

(123) Parmi les décisions nationales rendues dans un contexte similaire aux décisions commentées, voy. notamment les décisions de la Cour constitutionnelle du Portugal n^o 353/2012 du 5 juillet 2012, n^o 187/2013 du 5 avril 2013 et n^o 862/2013 du 19 décembre 2013, qui toutes trois invalident

De son côté, la Cour européenne des droits de l'homme exerce, certes, un contrôle sur les réductions de prestations sociales à l'aune, essentiellement, du droit de propriété consacré par l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel, mais, singulièrement en période de crise économique, ce contrôle est marginal et ne sanctionne que les restrictions qui mettent à mal la subsistance de la personne requérante : la disposition précitée ne confère pas un droit à une pension ou un salaire d'un montant déterminé, répète la Cour à l'envi ⁽¹²⁴⁾. Pas question, donc, à Strasbourg, de recourir à l'arme du *standstill* pour conclure à une violation de cette disposition ⁽¹²⁵⁾. Si la Cour de justice de l'Union européenne a, pour sa part, été saisie par une juridiction portugaise de différentes questions préjudicielles relatives à la conformité des mesures d'austérité imposées par la Troïka à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il n'y a guère d'enseignements à en tirer sur le fond, la Cour s'étant déclarée incompétente sur pied de l'article 51, § 1^{er}, de la Charte ⁽¹²⁶⁾.

Le principe de *standstill* est-il davantage mobilisé devant le Comité européen des droits sociaux ? Dans le cadre du mécanisme de surveillance sur rapports, on en trouve des manifestations ⁽¹²⁷⁾. Les décisions commentées participent, à des degrés divers, de la logique qui l'anime, mais force est de reconnaître qu'arrimé au progrès, le *standstill* n'est pas un principe des temps de crise. Dans ce contexte, et rigoureusement appliqué, il permet néanmoins de mesurer l'ampleur de la régression opérée, en forçant la comparaison entre la mesure litigieuse et le plus haut niveau de protection jadis atteint en lien avec le droit considéré, avant et aux fins d'en apprécier la proportionnalité ⁽¹²⁸⁾. Il conserve également sa fonction procédurale qui est d'appeler l'autorité publique à au moins justifier le motif de la régression opérée. Mais lorsqu'elle s'enracine dans l'insuffisance des ressources publiques, comment, pour un organe de contrôle, en apprécier le bien-fondé autrement qu'en projetant

certaines mesures d'austérité adoptées par les autorités portugaises pour juguler la crise financière et répondre aux attentes de la Troïka. Voy. par ailleurs Cour eur. D.H., décision du 8 octobre 2013, *Mateus c. Portugal*, qui déclare pour sa part conformes à l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel les mesures d'austérité en cause dans la première des trois décisions précitées. Voy. par ailleurs les références citées in C. YANNAKOPOULOS, « Un État devant la faillite : entre droit et non-droit », texte de travail en soutien d'un colloque tenu en décembre 2013, disponible à l'adresse suivante : www.constitutionalism.gr, e.a. p. 2, note 4, p. 8, note 34.

(124) Cf. *supra*, note 84.

(125) De manière plus générale, le principe de *standstill* n'est pas reçu à Strasbourg. Cf. e.a., à ce sujet, I. HACHEZ, *Le principe de standstill...*, op. cit., n° 175.

(126) Ordonnance de la Cour du 7 mars 2013, C – 128/12, *Sindicato dos Bancarios do Norte e.a. c. BNP-Banco Português de Negocios s.a.* ; ordonnance de la Cour du 26 juin 2014, C-264/12, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins c. Fidelidade Mundial-Companhia de Seguros s.a.* Voy., au sujet de ces deux recours, M. SCHMITT, « Europe sociale et crise économique », *J.D.E.*, 2013, p. 182. Voy. par ailleurs sur la ligne jurisprudentielle de la Cour durant la période 2007-2010 : E. MAZUYER, « Les questions de l'emploi et du travail dans une Union européenne en crise », *Quel droit social dans une Europe en crise ?*, sous la coord. de M.-C. ECSANDE VARNIOL et al., Bruxelles, Larcier, 2012, spéc. pp. 45 à 52.

(127) Voy. par exemple les références cités in I. HACHEZ, *Le principe de standstill...*, op. cit., pp. 68 et s.

(128) Ce que semble ne pas avoir perçu David Robitaille, lorsqu'il écrit que « l'encliquetage constitue [...] une requalification non nécessaire de l'obligation négative consistant pour l'État de ne pas porter atteinte de manière déraisonnable aux droits et libertés de la personne » (op. cit., p. 248). L'une des fonctions de l'obligation de *standstill* est de permettre la détermination du niveau de protection à prendre en considération pour apprécier le maintien, ou non, d'un niveau de protection équivalent, et, dans la négative, mesurer l'ampleur de la régression opérée. De ce point de vue, l'obligation de *standstill* se distingue des autres obligations négatives, auxquelles elle ne peut être purement et simplement assimilée.

sa propre conception de l'intérêt général ? Peut-on considérer, comme le suggèrent les requérantes dans l'affaire *Koufaki et Adedy contre Grèce*, que « l'invocation de l'utilité publique présuppose une démonstration approfondie au moyen d'une étude économique technique qui examine au préalable toutes les solutions de rechange et toutes les mesures plus souples au niveau des conséquences »⁽¹²⁹⁾ ? Ou faut-il admettre avec la Cour européenne des droits de l'homme que « lorsque des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un État démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national »⁽¹³⁰⁾ ?

Seul le principe de la substance des droits fondamentaux, éventuellement articulé au principe de *standstill*, est de nature à établir une limite incompressible : une sorte d'« effet plancher », pour reprendre l'expression de Jean-Pierre Marguénaud et Jean Mouly⁽¹³¹⁾. Qu'un juge conclue à la violation de ce seuil, et l'État en faillite ne sera sans doute pas en mesure de réparer le mal commis. Mais au moins ne pourra-t-il se parer du Droit pour justifier l'atteinte aux droits de l'homme dont il se rend coupable, peut-être malgré lui.

Peut-on cependant réellement parler de « Droit » lorsque la motivation apparaît défaillante ? « La motivation est le véritable terrain de l'exercice de la responsabilité du magistrat », écrit François Ost⁽¹³²⁾. C'est par ce biais qu'il manifeste sa « capacité de persuasion »⁽¹³³⁾. Sous cet angle, on espère avoir démontré les lacunes des décisions commentées⁽¹³⁴⁾ et la nécessité pour le Comité de les combler s'il aspire à densifier la force normative de la « *soft jurisprudence* » qu'il produit. En sa qualité de chien de garde de l'État social, le rôle du Comité est déterminant. S'il entend s'opposer à la logique du marché, il se doit d'être à la pointe des raisonnements juridiques lui permettant d'assurer la justiciabilité des droits sociaux. Trop souvent décriés, ceux-ci ne peuvent se payer le luxe de l'approximation si le Comité souhaite que l'interprétation qu'il livre de la Charte « soit mieux comprise et assimilée »⁽¹³⁵⁾.

Ce sursaut, le Comité en est-il capable, lui qui n'est composé que de quinze membres, non permanents ? De ce point de vue, il faut reconnaître que l'absence d'exigence d'épuisement des voies de recours internes, aussi défendable soit-elle⁽¹³⁶⁾, fragilise les décisions du Comité, autant qu'elle en complique la tâche : aucun défrichage préalable par un juge interne, susceptible de d'ores et déjà ouvrir une porte dans laquelle il ne

(129) Cour eur. D.H., décision du 7 mai 2013, *Koufaki et Adedy contre Grèce*, § 23.

(130) § 39 *in fine* de la décision précitée. Sachant qu'en l'espèce, le pouvoir de décision prêté par la Cour au législateur grec apparaît relativement inexistant, les mesures d'austérité nationales puisant leur source dans le dictat de la Troïka.

(131) J.-P. MARGUÉNAUD et J. MOULY, *op. cit.*, p. 340.

(132) Fr. OST, « Le rôle du juge. Vers de nouvelles loyautés ? », *Le rôle du juge dans la cité*, Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 28.

(133) J. ALLARD et L. VAN DEN EYNDE, « Le dialogue des jurisprudences comme sources du droit. Arguments entre idéalisation et scepticisme », *Les sources du droit revisitées, op. cit.*, vol. 3 : *Normativités concurrentes*, pp. 285 et s.

(134) Le constat posé concerne uniquement les décisions commentées. On ne saurait l'étendre à d'autres décisions, voire à l'ensemble de la jurisprudence du Comité, sans une analyse approfondie de celles-ci.

(135) O. DE SCHUTTER, « Présentation », *La Charte sociale européenne. Une Constitution sociale pour l'Europe*, sous la coordination d'O. DE SCHUTTER, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 5.

(136) *Cf. supra*, note 68.

resterait plus au Comité qu'à s'engouffrer. On a toutefois la faiblesse ou l'audace de penser que le Comité dispose d'ores et déjà d'outils juridiques performants, qu'il a du reste lui-même élaborés⁽¹³⁷⁾, et que sur un contentieux d'une centaine de décisions prononcées depuis l'entrée en vigueur du système de réclamations collectives en juillet 1998, il n'est pas impossible, même à quinze, même sans l'appareil logistique d'une Cour européenne des droits de l'homme, d'assurer une meilleure cohérence au sein de la jurisprudence du Comité⁽¹³⁸⁾.

Loin de nous, cependant, l'idée de dénier, en l'état, toute force normative à ses décisions. Ainsi, le Parlement européen – qui n'a été associé ni à l'élaboration ni au suivi des programmes d'ajustement budgétaire imposés notamment à la Grèce – s'en fait-il l'écho dans l'une des deux résolutions, destinées à évaluer les méthodes de travail de la Troïka et ses impacts sociaux, qu'il a adoptées le 13 mars 2014⁽¹³⁹⁾. Tout en reconnaissant le bien-fondé de l'assistance financière apportée aux quatre pays en crise, dont la Grèce, et en insistant sur le fait qu'en son absence, les conséquences économiques et sociales eurent été plus dramatiques encore, le Parlement se montre très préoccupé par l'importance du taux de chômage, en particulier chez les jeunes, tout comme, de manière plus générale, il dénonce l'insuffisance d'attention accordée « à l'atténuation des conséquences économiques et sociales néfastes des stratégies d'ajustement conduites dans les pays sous programme »⁽¹⁴⁰⁾, en particulier à l'égard des groupes les plus vulnérables, et s'inquiète de l'émergence de nouvelles formes de pauvreté. Et le Parlement de « déplore[r] que les programmes (d'ajustement actuels et futurs) ne soient pas soumis à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à la Convention européenne des droits de l'homme, et à la *Charte sociale européenne* en raison du fait qu'ils ne reposent pas sur le droit primaire de l'Union »⁽¹⁴¹⁾. Du *soft law* encore, certes, mais au moins ces résolutions montrent-elles que tout dialogue n'est pas rompu entre les deux Europes.

(137) On songe en particulier à la grille de lecture fournie à propos de l'article 12, § 3, de la Charte sociale et reprise dans la décision-type n° 76/2012 (*cf. supra*).

(138) Voy. par ailleurs le document intitulé « Méthodes de rationalisation et d'amélioration du système de rapports et de monitoring de la Charte sociale européenne, comme adopté par le Comité des ministres le 2 avril 2014 », disponible à l'adresse suivante : www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/GovernmentalCommittee/ReformReportingSystemApril2014_fr.pdf. Celui-ci témoigne d'une prise de conscience, dans le chef des États parties, de la nécessité de revoir les modalités pratiques du système de surveillance de la Charte en vue d'en améliorer le fonctionnement.

(139) Résolution du Parlement européen du 13 mars 2014 sur l'emploi et les aspects sociaux du rôle et des opérations de la Troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays du programme de la zone euro, 2014/2007 (INI), préambule et § 26 – en réalité, seules les décisions rendues sur les réclamations n°s 76/2011 à 80/2011 y sont citées : en raison de leur surcroît de motivation ? –, étant entendu que le préambule épingle également la Charte sociale européenne révisée, et plus spécialement son article 30. Si elle se réfère à la Charte sociale européenne (§ 80), la seconde résolution ne contient par contre aucune référence explicite aux décisions du Comité (Résolution du Parlement européen du 13 mars 2014 sur le rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la Troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays sous programme de la zone euro, 2013/2277(INI)).

(140) Résolution 2014/2277, § 45.

(141) Résolution 2014/2277, § 80 ; souligné par nous. Voy. par ailleurs le règlement n° 472/2013 adopté par le Parlement européen et le Conseil le 21 mai 2013, relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, spéc. art. 7, §§ 7 (« Les efforts d'assainissement budgétaire énoncés dans le programme d'ajustement macroéconomique tiennent compte de la nécessité de garantir des moyens suffisants pour les politiques fondamentales, comme l'éducation et la santé publique ») et 8 (« Lors de l'élaboration de son projet de programme d'ajuste-

Quant à l'État grec, il a déclaré reconnaître les violations de la Charte sociale européenne qui lui sont reprochées par le Comité dans ses décisions n^{os} 65 et 66/2011, tout en rappelant le contexte de crise économique dans lequel s'inscrivent les mesures d'austérité litigieuses, dictées par la Troïka. Il insiste par ailleurs sur leur caractère provisoire, « le gouvernement grec [étant] déterminé à retirer ces mesures dès que la situation économique du pays le permettra »⁽¹⁴²⁾ ; vraisemblablement pas avant 2015, précise la délégation grecque. De la « *soft* jurisprudence », disions-nous à propos des décisions du Comité ?

ment macroéconomique, un État membre consulte les partenaires sociaux et les organisations pertinentes de la société civile en vue de parvenir à un consensus sur son contenu »).

- (142) Réponse de la Grèce aux conclusions du Comité européen des droits sociaux (CEDS), fournie par le Délégué de la Grèce lors de la réunion du GR-SOC du 25 octobre 2012, § 13, et reproduite en partie dans les Résolutions adoptées par le Comité des ministres le 5 février 2013 (CM/Res.ChS(2013)2 et 3). Le gouvernement grec a par ailleurs réagi à la décision-type n° 76/2012 en (re)précisant à la fois les raisons des mesures d'austérité contestées par le Comité et les dispositifs instaurés ou envisagés aux fins, notamment, de préserver, en tout ou partie, les groupes vulnérables (cf. l'annexe à la Résolution CM/ResChS(2014)7).