

Charte sociale européenne – Comité européen des Droits sociaux

Les réclamations collectives

Régis Brillat et Isabelle Chablais ont déjà passablement cadré une partie des questions dont je dois vous entretenir et la discussion qui a commencé à se dérouler a aussi un peu défloré, de façon très intéressante d'ailleurs, certaines des analyses que je vais vous proposer.

Vous avez compris que le mécanisme de contrôle du respect par les Etats des obligations qu'ils ont souscrites au titre de la Charte Sociale comportait deux aspects : la lecture des rapports et la procédure de réclamations collectives, ce qui est mon sujet.

Vous avez compris que ce mécanisme d'examen de réclamations collectives existait depuis le Protocole additionnel de 1995 à la Charte Sociale originelle et que l'art. D de la Charte révisée l'avait en quelque sorte consolidé en prévoyant que les mécanismes d'examen de réclamations collectives s'appliquaient aux dispositions de la nouvelle Charte et que ceux des Etats qui n'avaient pas déjà accepté d'être liés par le Protocole pouvaient faire connaître qu'ils acceptaient le contrôle par la voie des réclamations collectives.

Je voudrais, dans un premier temps, décrire les différentes étapes de la procédure et les méthodes mises en œuvre par le Comité (I), puis dans un deuxième temps, essayer de tirer quelques leçons sur les limites et les accomplissements, ou, si vous préférez, le degré de réussite de l'exercice (II).

Première partie

A- Les différentes étapes de la procédure

Les différentes étapes de la procédure consistent dans le dépôt d'une réclamation dont le Comité examine d'abord la recevabilité, puis le bien-fondé ; le Comité s'intéresse aussi aux suites de sa décision, en dialogue avec le Comité des Ministres.

1. Quelles sont les organisations qui ont qualité pour agir ? Ce sont les organisations syndicales nationales ou internationales, et ce sont aussi, lorsque les Etats l'ont accepté, les ONG nationales. Mais il y a un « arrangement avec le Ciel », faute duquel il n'y aurait pas eu beaucoup de réclamations collectives, en particulier pas les plus intéressantes de celles que nous avons examinées ; c'est qu'à défaut

d'acceptation par les Etats du recours des organisations non-gouvernementales nationales, sont, au même titre que les organisations syndicales nationales et internationales, habilitées à agir les ONG qu'on appelle dans un vocabulaire un peu flottant « accréditées auprès du CoE », ou ayant un « statut consultatif » auprès de celui-ci - on dit aujourd'hui, je crois, un « statut participatif ».

Pour ce qui est des ONG nationales, un seul pays a accepté qu'elles puissent agir, la Finlande, mais aucune ONG finlandaise n'a agi pour le moment.

Il se trouve que, s'agissant de la France, quelques uns de mes compatriotes s'en souviennent peut-être, il s'est présenté à moi une circonstance particulièrement favorable pour inciter les autorités françaises à accepter que les ONG nationales puissent agir, c'est la commémoration, en 2001, de la célèbre loi française sur la liberté associative de 1901. Je présidais aux festivités commémoratives et je présidais le Comité des droits sociaux ; c'était le moment où jamais d'y aller, mais la France n'a pas voulu y aller.

S'agissant des organisations syndicales internationales, il faut mentionner, mais sans s'y attarder, car c'est un sujet un peu byzantin, qu'elles peuvent agir, mais qu'elles ont aussi, en vertu de la Charte, un rôle singulier, qui est de recevoir communication des réclamations collectives dont nous sommes saisis et de pouvoir intervenir en une qualité qui n'est pas très claire : en principe elles peuvent intervenir comme *amici curiae*, mais, de temps en temps, elles ne voient pas les choses tout à fait comme ça, et ont la tentation d'intervenir comme partie ; il y a donc une petite ambiguïté dans leur rôle.

2. La réclamation déposée fait d'abord l'objet d'un examen de recevabilité. On s'est beaucoup interrogé au Comité sur ce en quoi devrait consister l'examen au titre de la recevabilité, et certains de nos collègues avaient envie que cet examen donne lieu à un criblage très approfondi de la réclamation ; nous n'avons pas emprunté cette voie, car il nous a semblé que ceci donnerait lieu à deux examens successifs : un au titre de la recevabilité, un au fond, ce qui ferait double emploi.

Ce que nous examinons au titre de recevabilité c'est si l'organisation qui nous saisit est, en vertu de la Charte et des options prises par les Etats, habilitée à agir, si elle est aussi habilitée à agir compte tenu de son objet social : il faut que l'Organisation qui intervient devant nous ait, parmi les différents éléments qui constituent son objet social, en charge les intérêts dont elle va assumer la défense. Quelquefois les Etats nous disent, bon, cette organisation est habilitée à agir, mais pas là-dessus ! Et c'est un des éléments de la recevabilité.

Pour le reste nous nous intéressons à la question de savoir si ceux qui signent la réclamation ont bien qualité pour le faire au nom de l'organisation qui intervient.

Et puis, il arrive que nous nous intéressions aux moyens soulevés mais essentiellement pour voir s'il y en a qui correspondent bien au champ d'application de la Charte et qui sont suffisamment au soutien des conclusions de la réclamation, nous ne nous livrons pas, pour les motifs que j'ai dit précédemment, à un tri détaillé, pourvu qu'il y ait dans la réclamation de quoi, lorsque nous passerons à l'examen au fond, procéder à cet examen.

3. Après la recevabilité vient, dans un délai plus ou moins long, et je vous expliquerai pourquoi, la décision sur le bien-fondé, qui est une décision de violation ou de non-violation d'un certain nombre d'articles de la Charte.

A la différence de ce qui se passe pour les rapports, il ne peut y avoir ajournement de la conclusion, il y a violation ou il n'y a pas de violation.

Une question un peu difficile se pose lorsque la réclamation allègue de la violation de plusieurs articles de la Charte dont la portée se recoupe. Chaque article de la Charte, en effet, ne traite pas d'un seul droit, et il arrive que plusieurs articles traitent du même droit. Faut-il dès lors procéder comme le fait la Cour européenne des droits de l'Homme, en disant, bon, on a vu qu'il y avait violation de tel article, ça suffit, un autre article dit la même chose, nous n'avons pas à nous prononcer ? Ceci a donné lieu à des débats au sein du Comité car ceci risque, aux yeux de certains de ses membres, d'affaiblir la portée de notre décision, ou de mettre la réclamation dans une situation de moindre prestance, pour qui se prévaudrait de notre décision. Nous n'avons pas toujours, je le reconnais, eu des prises de position parfaitement homogènes. Mais l'idée c'est qu'en principe, si plusieurs articles traitent d'un même droit, et que ce droit nous apparaît comme non respecté par l'Etat, nous statuons en concluant à la violation de l'ensemble de ces différents articles.

Il y a un article qui pose une question particulièrement délicate et qui est particulièrement intéressant, c'est l'article relatif à la discrimination, l'article E.

Nous avons pris comme habitude, et ceci était nécessaire pour ne pas entrer dans une carrière un peu difficile, de considérer que l'article E ne peut-être regardé comme faisant l'objet de violation tout seul, et qu'il peut seulement y avoir violation de l'art. E en combinaison avec un ou plusieurs autres articles. C'est ainsi que nous avons conclu, s'agissant de la requête Autisme Europe c/France, dont nous avons parlé tout à l'heure, qui est une décision concernant le sort fait aux enfants et aux adultes autistes en France, tout à la fois à la violation de l'article concernant les droits des personnes handicapées, et à la violation de l'article E, en combinaison avec cet article. Il y avait un raisonnement très sophistiqué, et erroné, des autorités françaises disant « Nous ne pouvons pas, à cause de la Constitution, et des traditions juridico-philosophiques françaises, faire de catégorisation à l'intérieur de l'ensemble de la population des personnes handicapées. On connaît les personnes handicapées, les autistes on ne connaît pas ». Ceci conduisait clairement à une violation de l'article de la Charte relatif aux droits des personnes handicapées à une protection, faute d'une politique adéquate en faveur des personnes handicapées autistes, mais aussi à une violation de l'article E. L'idée que nous nous faisons de la discrimination consiste en effet à affirmer qu'il faut à la fois traiter de façon identique des personnes dans des situations identiques, et différemment autant que nécessaire des personnes dans des situations différentes, faute de quoi il y aurait une rupture d'égalité. Nous avons affirmé cela dans la décision Autisme Europe c/France, nous l'avons également affirmé dans toutes les décisions c/Italie, c/Bulgarie, c/Grèce, c/France concernant les Roms : le traitement identique de gens qui se trouvent dans des situations différentes est manifestement une forme de discrimination, car ils ne peuvent satisfaire dans les mêmes conditions que des gens qui ne sont pas dans la même situation qu'eux à un certain nombre d'exigences.

Comme vous le savez, la France a beaucoup de réticence à l'égard de l'idée que le principe d'égalité (principe français qui correspond au principe de non-discrimination) doit s'illustrer à la fois sous la forme du traitement identique de personnes en situation identique et de traitement différent quand c'est nécessaire de personnes dans des situations différentes. Cela a donné lieu et cela donne encore lieu à de nombreux débats en France. Ce n'est pas le seul pays où le problème se pose, mais c'est le pays qui est là-dessus le plus crispé, le plus idéologique, le plus doctrinaire.

4. Après la décision concluant à la violation ou à la non-violation, il n'y a pas de suite immédiate sauf dans des cas que j'évoquerai tout à l'heure ; la décision est communiquée au Comité des Ministres, et c'est à lui qu'il appartient de faire en sorte que les gouvernements s'y conforment (s'il est convaincu que tel doit être le cas, et si le climat, au Comité des Ministres, est tel que les représentants des différents Etats membres n'ont pas trop peur de se faire mutuellement de la peine).

Jamais le Comité des Ministres n'a mis en doute que nous étions les seuls à pouvoir dire le droit sur la violation ou la non-violation de la Charte, sauf une fois, pour la France, où nous avons conclu à la violation par la loi dite Aubry des règles relatives au temps du travail. Martine Aubry a réussi à convaincre le Comité des Ministres que nous avons mal jugé, le Comité des ministres a opiné dans ce sens : il lui a, à cette occasion, été fait connaître qu'il ne fallait pas qu'il recommence, faute de quoi on risquait de ne plus avoir de Comité ; que l'ensemble du dispositif reposait sur une distribution des rôles qui excluait qu'il fonctionne comme une instance d'appel.

D'autres problèmes peuvent se trouver soulevés par le fait qu'une fois la décision communiquée au Comité des Ministres, il faut attendre 4 mois pour la publier. Nous aimerions bien, (c'est ce que nous avons dit au Comité des Ministres à propos d'une décision récente sur les Roms c/Italie), pouvoir rendre certaines décisions publiques avant les 4 mois, surtout dans des cas sensibles, comme celui résultant de la situation en Italie sur le front des Roms, et du caractère contagieux de la politique italienne dans plusieurs pays voisins.

Isabelle vous a tout dit sur la façon d'articuler les réclamations collectives et les rapports : les rapports font en effet état des solutions apportées par les Etats aux problèmes constatés dans les décisions sur les réclamations collectives.

B- Nos méthodes de travail

1. Il y a des échanges écrits entre les parties qui peuvent être relativement brefs, qui sont parfois très longs. Une des réclamations qui a donné lieu à la plus haute pile de productions des parties est la réclamation Fondation Marangopoulos c/Grèce. Mme Marangopoulos, veuve d'un Président du Conseil d'Etat grec, qui s'est très bien comporté à un moment où la Grèce en générale ne se comportait pas très bien, est une passionaria très sympathique, d'âge avancé, qui a aussi une forme de génie juridique, et beaucoup de liens dans tous les milieux. La réclamation Fondation Marangopoulos c/Grèce consistait à s'en prendre au gouvernement grec à cause des effets très négatifs sur la santé des travailleurs des mines et des tourbières et de la population des localités environnantes de la pollution engendrée par ces industries.

Le gouvernement grec a commencé par dire que cela ne nous regardait pas, que la Fondation Marangopoulos avait certes le droit d'agir, mais pas là-dessus. Nous avons considéré que si. Ensuite il y a eu des échanges de productions extrêmement longs et développés, notamment sur la mesure des effluents gazeux, liquides, des poussières, de l'ensemble des manifestations de la pollution par les mines dont souffraient les travailleurs et les populations environnantes.

En général, nous n'avons pas besoin d'avoir beaucoup plus que les documents qui nous ont été fournis, mais il y a des cas où nous trouvons opportun de procéder, puisque nous avons le droit de le faire, à une audition publique, et c'est ce que nous avons fait dans des espèces très différentes : pour la réclamation du patronat suédois que j'évoquerai brièvement tout à l'heure sur les cotisations obligatoires aux syndicats même des non membres en Suède, pour les réclamations ATD International et FEANTSA c/la politique française du logement, pour la réclamation de l'organisation s'en prenant à l'Italie sur le sort des Roms. Cette dernière audition a été plutôt moins gratifiante que les autres, sauf si on considère comme gratifiant d'avoir vu «l'agent », comme on dit, du gouvernement italien, qui avait un côté un peu démuné, nous dire que l'Italie ne serait pas une démocratie si les griefs que nous prétendions vouloir relever se trouvaient fondés, à la suite de quoi Luis Jimena Quesada (c'était lui le rapporteur...) a immédiatement sorti son pistolet de sa poche en tirant plus vite que son ombre et il a fait apparaître que, sur tous les sites Internet italiens, il y avait ce que les gens du gouvernement italien nous disaient ne pas exister. Mais en dehors de cet aspect des choses; l'audition n'a pas été extrêmement éclairante parce que l'agent ne savait pas très bien où il était. Il faut dire que les réclamants qui avaient été bons à l'écrit, n'ont pas, eux non plus, été bons à l'oral.

Après les échanges entre les parties et les auditions, quand il y en a, viennent les délibérations du Comité et on procède de façon interactive. Il y a un premier projet suivi d'un débat puis un second. Quand le rapporteur est très courageux comme Luis, le premier projet porte la patte du rapporteur. Quand il n'est pas très courageux, c'est essentiellement le projet du Secrétariat, et, progressivement, on fait en sorte que le rapporteur se l'approprie, et les débats finissent par déboucher sur un projet mis au vote dès que les ajustements qui doivent y être encore introduits ne sont plus trop considérables.

2. Nous statuons en tenant compte à la fois des normes et des pratiques. S'il n'y a pas de normes directement conformes à ce que supposent les obligations souscrites au titre de la Charte, nous avons tendance à être inquiets. Nous n'en tirons pas forcément, nous ne sommes pas des intégristes, des conséquences immédiatement répressives. Mais quand il y a des normes, nous n'en tirons pas non plus des conséquences immédiatement favorables. Car nous souhaitons que soient respectés les engagements souscrits au titre de la Charte, non seulement au niveau des normes, mais dans les pratiques, il faut que le droit prenne chair.

Peut-être, tout en restant soucieux de ne pas être intégristes, serons-nous dans l'avenir un peu moins conciliants car nous avons eu du malheur, si j'ose dire, avec les Portugais. Statuant sur quatre réclamations collectives concernant les châtiments corporels infligés aux enfants, nous avons considéré qu'il y avait des pays qui étaient

franchement mauvais, qu'il y avait des pays qui étaient franchement bons, et puis s'agissant du Portugal, en fin de compte, nous avons estimé que, même s'il n'y avait pas de loi particulière prohibant les châtiments corporels, il y avait un arsenal pénal, tel qu'interprété par la Cour Suprême portugaise, suffisant. Et puis, quelques semaines après, comme si c'était pour nous défier, mais sans doute pas, c'est advenu vraisemblablement par hasard, la même juridiction suprême portugaise a dit « mais non, mais non, les châtiments corporels pour les enfants ce n'est pas très grave, c'est même très bien ». On nous a ressaisi, et nous avons jugé le contraire de ce que nous avons précédemment jugé.

3. Quels sont les raisonnements mis en œuvre ? D'abord, il faut que nous soyons compétents *rationae temporis*. Il y a beaucoup d'Etats qui ont tendance à nous dire « tout ça est très ancien, ces violations ont commencé il y a longtemps, vous n'êtes pas compétents *rationae temporis* ». Si les violations continuent, même si elles ont commencé il y a longtemps, le juge le plus sommairement formé sait qu'il est compétent *rationae temporis*. Nous avons entendu ça de la bouche de plusieurs Etats, mais il y a même eu des frémissements d'incertitude de la part de certains de nos collègues, à propos des réclamations présentées par des organisations non gouvernementales à l'encontre de la Croatie et de la Slovénie sur la situation faite aux anciens titulaires de « droits d'occupation » de logements en Slovénie et en Croatie. La Slovénie et la Croatie, comme l'ensemble des pays issus de l'ex-Yougoslavie connaissaient un système de « droits d'occupation », très liés à l'univers socialiste, droits qui avaient des ressemblances avec le droit de propriété sans être de véritables droits de propriété ; des personnes, notamment des personnes déplacées, mais pas seulement, ont été privées de ces droits et de toute facilité équivalente de logement, de la nature de celles que la Charte, soit au titre de l'article 16 sur la famille, soit au titre de l'article de la Charte révisée sur le logement, en exige la mise à la disposition des ressortissants des pays signataires. Ces violations ont certes commencé il y a longtemps, mais elles ont continué : nous étions donc compétents *rationae temporis*.

La compétence *rationae personae* pose un autre problème. Ce n'est pas la même selon qu'on a affaire à des instruments internationaux qui s'appliquent à « toute personne », comme la Convention de sauvegarde, ou à des instruments qui s'appliquent comme la Charte à « toute personne qui est ressortissante d'un des Etats parties en situation régulière ». Le CEDS, organe de monitoring de la Charte, est compétent pour les ressortissants des Etats parties en situation régulière (avec des variantes selon les types de séjours). Nous n'avons qu'une fois fait un coup de force, qui nous est apparu moralement et juridiquement nécessaire, dans une réclamation de la Fédération Internationale des droits de l'Homme c/France ; la Fédération Internationale des droits de l'Homme agissait en l'espèce comme porteur d'une réclamation qui avait été élaborée en France par le GISTI et qui s'en prenait à la législation française de l'aide médicale aux étrangers. Après la disparition de l'ancien système français d'assistance médicale et son intégration à la Sécurité Sociale (la CMU), il n'a été maintenu que cette forme d'assistance, réservée aux seuls étrangers en situation irrégulière, et qui ne leur est servie que dans la mesure où ils sont dans une situation sanitaire comportant des risques majeurs. Mais nous avons considéré que nous ne pouvions pas en cette matière statuer uniquement à propos des jeunes étrangers en situation irrégulière ressortissant des Etats parties,

car on ne pouvait pas imaginer que des dispositions assurant le droit à la vie et le droit à la dignité, ne soient, malgré le champ d'application *rationae personae* de la Charte, applicables qu'aux ressortissants des Etats parties, et il fallait dès lors affirmer que des prestations garantissant le droit à la vie et le droit à la dignité devraient être servies, à tout le moins aux mineurs, indépendamment de toute considération de nationalité et de séjour. Cette décision a un tout petit peu secoué certains commentateurs. Et lorsque le Conseil d'Etat français, saisi d'une requête rédigée par le GISTI, à peu près dans les mêmes termes que celle qu'il avait fait porter par la FIDH, a examiné cette requête, j'ai eu le droit de la part d'un de mes collègues du Conseil d'Etat à l'interpellation suivante: « Ta Charte n'existe pas, tu n'es pas une Juridiction, mais on peut difficilement juger autrement que vous l'avez fait ; alors on ne citera pas ta Charte, ni votre décision, mais on s'appuiera sur la Convention sur les droits des enfants » ; celle-ci a, de fait, pour l'occasion, eu droit à une application directe d'un article supplémentaire. La démarche que nous avons suivie était donc de celles qu'il était difficile pour quiconque de désavouer.

En matière de compétence non plus *rationae temporis ni personae*, mais *rationae materiae* nous ne sommes tout de même pas en état de traiter de questions qu'il ne serait pas convenable que nous traitions. C'est ainsi que, dans la réclamation croate, l'ONG requérante nous entretenait d'abord de l'absence de droit au logement, tel que prévu par la Charte, pour une partie des populations ayant fait l'objet de déplacements pendant les guerres civiles yougoslaves, et de la nécessité de leur offrir une solution au niveau des exigences de la Charte, mais aussi de la question des spoliations dont elles ou d'autres avaient été victimes, et de l'indemnisation de ces spoliations. Nous avons dit : la question du droit au logement, c'est notre affaire, c'est notre tasse de thé ; et nous devons constater qu'il n'est pas satisfait, à la Charte, mais la question de l'indemnisation pour les spoliations, ce n'est pas notre affaire, nous ne sommes pas le juge ou l'évaluateur des politiques gouvernementales d'indemnisation des personnes spoliées, à telle enseigne que si, dans la population concernée, il y a des gens qui n'entendent pas revenir sur le territoire croate, nous ne pouvons rien pour eux, car nous ne pouvons pas traiter pour eux pas plus que pour les autres la question de l'indemnisation des biens spoliés, et nous n'avons rien à dire en ce qui les concerne quant au droit au logement. Cette approche a donné lieu à un exercice d'écriture difficile pour distinguer ce que nous avons le droit d'aller voir, et ce que nous n'avons pas le droit d'aller voir.

4. La question de la preuve. Nous ne sommes pas une juridiction, mais nous travaillons suivant des méthodes quasi juridictionnelles, et nous sommes tout de même une quasi juridiction s'inspirant des procédés de la justice administrative. Nous avons une procédure inquisitoire. Ce qui réduit à peu la question de la preuve, sans la faire disparaître. Et si l'on devait caractériser la façon dont nous fonctionnons, on pourrait dire que nous appliquons aussi une sorte de principe d'infléchissement de la charge de la preuve. A telle enseigne que lorsqu'une réclamation collective nous apporte un faisceau d'indices sur des phénomènes de discrimination par exemple, et que l'Etat défendeur répond très peu de choses, nous inclinons (certains de nos collègues hésitent à penser que c'est justifié) à tenir pour établis les griefs formulés par la partie requérante. Il en va ainsi singulièrement en matière de statistiques, et quand un Etat nous dit « de toute façon je ne sais pas compter », on lui répond que ce n'est pas une cause d'exonération pour le non

respect de ses obligations. Celui qui ne sait pas compter, c'est qu'il ne veut pas savoir compter, pour ne pas avoir à faire, et nous avons beaucoup de décisions qui stigmatisent l'absence de statistiques.

5. Dernier élément sur nos méthodes : il y a beaucoup d'Etats qui se prévalent de leur organisation décentralisée ou de la tradition qui veut que le législateur fasse peu de choses, le pouvoir exécutif également, et que ce soient les partenaires sociaux qui organisent, dans beaucoup de domaines, et pas seulement quelquefois en droit du travail, les systèmes de réponse aux besoins collectifs. Ils disent, lorsqu'ils sont attirés devant nous par un réclamant, « comme vous le savez ce n'est pas moi, c'est les partenaires sociaux ». Il arrive même qu'ils disent « mais de toute façon, nos juges n'y ont pas vu malice ». Alors nous leur expliquons avec toute la patience possible, - beaucoup de nos décisions méritent d'être lues - : « C'est vous qui avez signé des engagements, c'est vous qui avez, sur le plan international, à répondre de ces engagements. Si les partenaires sociaux, dans le cadre de votre système, font des choses bizarres, il faut qu'à un moment donné, soit le législateur, soit le juge mettent un terme aux dérives ; et si les collectivités locales grecques, ou italiennes ou les partenaires sociaux suédois ont des comportements anti-Roms ou assez négligents en matière de protection des populations contre les phénomènes de pollution, l'Etat peut faire quelque chose, avec ses législateurs, avec ses juges. Il ne peut pas systématiquement passer l'éponge devant les violations. Ce discours est de notre part permanent. Il nous faut régulièrement le répéter.

Deuxième partie

A- Les limites de notre effort

Alors, j'ai décrit l'atelier ; faisons maintenant un peu de philosophie. Quelles sont tout d'abord les limites de notre effort ?

1. Les réclamations collectives en premier lieu une procédure qui est encore boudée par les Etats. Seuls 14 Etats ont accepté la procédure. Cette situation comporte un premier inconvénient, c'est que les Etats qui ont accepté, (la France, l'Italie, le Portugal, la Grèce, la Bulgarie) font figure d'Etats victimes, la France : on lui tape dessus tout le temps, l'Italie aussi, la Grèce pas mal, le Portugal aussi : ce sont surtout les syndicats de policiers, mais tous ces pays font figure d'Etats victimes ; ça marche quasiment à tout les coups, les gens qui font des requêtes les font quasiment à coup sûr. D'un autre côté il y a les violations invisibles. La Grande-Bretagne, si elle avait accepté la procédure des réclamations collectives, il y a beaucoup de domaines où ça n'irait pas bien. La Hongrie, compte tenu ce qui se passe pour les Roms, ça n'irait pas mieux que pour l'Italie ou que pour la France.

2. Ensuite, il y a le problème des ONG porteuses de requêtes. Ca pourrait devenir, pour certaines ONG ayant le statut participatif, une sorte de fardeau de servir de relais. Quant aux ONG qui ont envie d'en découdre, pour le bon motif, mais qui ne trouvent pas un porteur, ceci peut compromettre leur juste ambition de faire constater des violations.

Atd France/Atd International, Autisme France/Autisme International ; Gisti/FIDH ça ne va déjà pas tout à fait de soi. Les Etats ont la tentation de s'en prévaloir. L'argument, certes, ne vaut rien, mais le gouvernement portugais, contre la dernière réclamation présentée contre lui, (ce n'est plus la police, plus les châtiments corporels, ce sont les Roms) a protesté en disant : « vous signez ça, mais vous n'avez pas trouvé ça tout seul, ce n'est pas vous qui avez fait la réclamation ». Certes n'importe qui peut présenter une réclamation en s'appuyant sur les écritures rédigées par quelqu'un d'autre, pourvu que ce soit dans son objet social, mais cette obligation de trouver un truchement fait problème.

3. Il y a aussi les requérants potentiels qui manquent de désir. Les organisations syndicales manquent manifestement de désir. Pas seulement les organisations syndicales internationales, mais aussi beaucoup d'organisations syndicales nationales dont on s'attendrait à ce qu'elles viennent à nous, et qui ne le font pas. Il y en a qui ont fini par le faire après avoir mis du temps, je pense à la CGT, mais le flux reste modeste.

4. On vous a déjà tout dit sur le problème soulevé par le fait que les décisions n'étaient pas directement exécutoires. A cause du filtre du Comité des Ministres qui, réserve faite de l'incident Aubry, n'est effectivement qu'un filtre et pas un culbuto (c'est-à-dire que le Comité des Ministres ne peut pas dire le contraire). La façon dont certains Etats sont impavides : ce qu'on dit et rien, c'est un peu pareil. Et le défaut de sanctions et même de compensations financières. Les compensations financières ne sont certes pas le fond du sujet ni une vraie solution, mais on aimerait bien de temps en temps pouvoir donner des compensations financières ; ça ferait du bien par où ça passerait.

B- Les accomplissements

De l'autre côté de la balance, il ne faut pas oublier ce qui est positif :

1. En premier lieu ce que nous faisons, il n'y a pas beaucoup d'endroits où ça se fait. Notre examen, je l'ai dit, porte sur le droit, mais pas seulement sur le droit, il porte aussi sur les faits. C'est un examen qui est suffisamment ciblé pour être précis, et suffisamment large pour n'être pas, comme celui de requêtes individuelles, pointilliste.

2. C'est aussi un type d'examen dont les finalités sont multiples :

- il peut sanctionner une violation caractérisée de la Charte par un texte ou par une jurisprudence ;
- il peut sanctionner un écart entre une norme affichée et des pratiques : la norme est conforme à la Charte, mais les pratiques sont décevantes ou dérisoires ; ça n'est pas tolérable ;
- il peut sanctionner une carence normative, en ce sens qu'il faut absolument qu'il soit pourvu à la réalisation des droits à propos desquels des engagements ont été pris, et il ne se passe rien.

Donc c'est une procédure « pour toutes les saisons ».

3. Et c'est aussi une procédure qui a une vocation préventive, qui a des parentés à la fois avec l'*empeachment* législatif, là où cela existe, et avec le recours pour excès de pouvoir, en ce qu'elle peut contribuer à prévenir les contentieux individuels ou à en faciliter, sous réserve du comportement des juges nationaux, dont nous parlera Jean-François Akandji-Kombé, le traitement.

Et puis on peut dire aussi que nous travaillons sinon en temps réel, du moins en temps utile. Il n'est pas nécessaire d'attendre, comme pour la Cour européenne des droits de l'Homme, l'expiration des voies de recours internes. Si, bien sûr, on trouve un requérant habilité à agir, et si, une fois la décision rendue, pas trop lentement, le Comité des Ministres réagit pas trop lentement lui aussi, et pas trop mal.

Conclusion

La conclusion, c'est que, certes, nul n'est prophète en son pays et nous ne sommes pas celui de ses organes pour lequel le Conseil de l'Europe a le plus d'affection (cela dépend un peu des Secrétaires Généraux, des Directeurs, de la position des Etats membres, mais nous ne sommes pas, le tout pondéré, l'un de ses organes pour lequel Le Conseil a le plus d'affection, et la distance entre la Cour et nous a tendance à se creuser). Le fait est que nous ne sommes pas une juridiction, même s'il y a des aspects juridictionnels dans notre activité, et qu'on incline à nous mettre dans le même sac que les autres organes de monitoring, ce qui réduit injustement et inopportunément la prestance de la Charte et du Comité.

Malgré tout cela, malgré notre non-visibilité, y compris sur le site du CoE qui est le fruit de cette demi ostracisation, lorsque nous réussissons à nous produire, à nous faire connaître, il y a un effet qui n'est pas négligeable. Lorsque nous avons pris nos premiers contacts avec la Cour de Justice des Communautés européennes et son Président, même si « nous ne jouons pas, comme on dit, dans la même cour », et l'expression est ici spécialement bienvenue, nous avons fait une petite percée, et notre jurisprudence, si on peut l'appeler ainsi, a progressivement fait son apparition dans les feuilles vertes (ou jaunes) de la Cour de Justice des Communautés européennes. Lorsqu'au congrès de l'union des avocats européens à Venise, il y a quelques années - à la suite d'une petite subtilité dans l'organisation des travaux - je devais représenter le Conseil d'Etat, le Vice-Président du Conseil d'Etat est venu et a parlé du Conseil d'Etat, je voulais me taire, et on m'a dit « non, non, il faut que tu parles » j'ai proposé, au lieu de parler du Conseil d'Etat avec les Conseils d'Etat, de parler du CEDS avec les juridictions internationales, j'ai eu droit à 3 minutes mais je me suis offert un réel succès, et j'ai, en sortant, été entouré par des Présidents de Cours constitutionnelles, de Conseils d'Etat, de Cours de Cassation, qu'il m'avait été donné de rencontrer dans d'autres circonstances, et qui m'ont dit « mais ça a l'air bien votre truc, il faudrait le faire connaître davantage ! ».