

La Grèce, la Troïka, et la Charte Sociale Européenne

Le Comité européen des droits sociaux a pour mission de juger la conformité du droit et de la pratique des Etats parties à la Charte sociale européenne.

La Charte sociale européenne, qui garantit les droits sociaux et économiques de l'homme est le complément naturel de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Adoptée en 1961 la Charte a été révisée en 1996.

La Charte sociale européenne énonce des droits et libertés et établit un système de contrôle qui garantit leur respect par les Etats parties.

Un protocole ouvert à la signature en 1995 et entré en vigueur en 1998, permet de saisir le Comité européen des droits sociaux, de recours alléguant de violations de la Charte

C'est ainsi que par cinq décisions sur le bien-fondé adoptées et rendues publiques le 22 avril 2013, le Comité européen des droits sociaux a statué sur une série de réclamations collectives portées par des syndicats grecs à l'encontre de lois d'austérité modifiant les régimes public et privé de retraite.

Les réclamations portent ainsi sur le respect du droit à la protection sociale tel que garanti à l'article 12 de la Charte sociale de 1961, la Grèce n'ayant pas ratifié la Charte sociale révisée.

Sont concernées les réformes des systèmes de retraite ayant entraîné une diminution quasi générale des pensions. Des réductions drastiques affectent les pensions de base dépassant un certain montant, les pensions complémentaires, les primes exceptionnelles et certaines prestations de solidarité.

Ces réformes ont été imposées par « *la Troïka* » (Commission européenne, Banque centrale européenne et Fonds Monétaire International) en 2010 en échange d'un soutien financier à la Grèce.

Le Gouvernement grec objectait, comme moyen de défense, que les mesures législatives concernées résultaient d'un engagement international qu'il avait dû prendre pour faire face à la gravité de la situation de crise.

Le Comité a rappelé que « *la circonstance que les mesures nationales contestées tendent à satisfaire à une autre obligation internationale que la Charte ne les soustraient pas à l'empire de celle-ci* ».

Plus précisément, le Comité contrôle le respect de l'article 12§3 de la Charte qui engage les États contractants « *à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut* ».

Le Comité conclut dès lors à la violation de la Charte sociale.

Confirmant sa jurisprudence antérieure, le Comité énonce qu'une évolution restrictive du système de sécurité sociale ne constitue pas en tant que telle une violation de la Charte.

En effet, lorsqu'en raison de la situation économique, il s'avère impossible pour l'État de maintenir le niveau de protection précédemment atteint, l'État doit s'efforcer 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* ».

Par la suite, le Comité rappelle l'ensemble des principes d'interprétation qu'il avait dégagés dans lesquelles il avait déjà été confronté à la question des limitations des prestations de sécurité sociale nécessaires à la viabilité économique du système de retraite.

Il admet la possibilité pour un Etat de justifier une atteinte à la Charte pour des considérations d'ordre économique. Comme l'ensemble des droits de ce traité, les restrictions à l'article 12§3 de la Charte sont compatibles avec la Charte si elles poursuivent un but légitime et sont nécessaires dans une société démocratique.

Or, selon le Comité, la poursuite d'objectifs économiques n'est pas incompatible avec l'article 12 « *en raison des liens étroits entre l'économie et les droits sociaux* ».

Le Comité apprécie la compatibilité des restrictions en prenant en compte la teneur des modifications, leurs motifs, leur nécessité, leurs résultats ainsi que l'existence de mesures d'assistance sociale pour les personnes qui se retrouveraient dans le besoin du fait de ces restrictions.

Le Comité se réfère à sa jurisprudence relative au droit des personnes âgées à une protection sociale, droit que la Grèce est tenu de respecter en vertu de l'article 4 du Protocole additionnel de 1988 (droit énoncé également à l'article 23 de la Charte sociale révisée).

Le niveau acceptable des pensions au regard de la Charte correspond aux exigences de l'article 4§1 a) consacrant le droit des personnes âgées à « *des ressources suffisantes pour leur permettre de mener une existence décente* ». Ainsi, les revenus des personnes âgées ne doivent pas être inférieurs au seuil de pauvreté fixé à 50% du revenu médian ajusté.

Si le Comité est conscient des risques qui pèsent sur les systèmes de sécurité sociale du fait de la hausse du chômage, la crise économique ne peut justifier une baisse généralisée des droits sociaux que les Etats se sont engagés à garantir par toutes les moyens nécessaires en souscrivant à la Charte.

Plus encore, il considère que renoncer aux droits sociaux aurait un effet contreproductif dans la mesure où cela conduirait à pénaliser les salariés de manière excessive, à alourdir encore la charge des régimes sociaux et en définitive, à aggraver la crise.

Le Comité européen identifie une violation de la Charte tant en raison de l'effet cumulé des différentes restrictions des droits sociaux au sein de ce pays que du fait des procédures instaurées dans ce contexte, peu soucieuses des groupes les plus vulnérables.

Le Comité apporte également quelques précisions sur la notion d'« *espérance légitime* », ici quant à l'accès effectif des pensionnés à la protection et sécurité sociales.

Le Comité procède au contrôle des législations grecques objets de la réclamation. Conformément à sa conception souple de l'obligation de l'article 12§3, il considère que certaines restrictions des droits à pension prévues par ces lois ne constituent pas en elles-mêmes des violations de la Charte.

A titre d'exemples, il évoque ainsi les restrictions relatives aux primes de vacances, celles faites aux pensions suffisamment élevées et celles qui ont pour objet d'inciter les plus jeunes à se maintenir dans l'emploi. En revanche, l'« *effet cumulé* » de ces restrictions est lui « *de nature à entraîner une dégradation significative du niveau de vie et des conditions de vie d'un nombre important des pensionnés* ».

Pour aboutir à ce constat, le Comité se réfère aux chiffres avancés par les organisations réclamantes et qui n'ont pas été contestés par le Gouvernement. Ces chiffres révèlent les réductions importantes auxquelles sont soumises les pensions allant au-delà de 1 200 euros, les pensions accessoires, les pensions des préretraités et certaines prestations de solidarité.

Le Comité relève un second motif de violation. Il estime en effet que malgré l'urgence dans laquelle les mesures ont dû être prises, l'Etat contractant est tenu, en vertu de l'article 12§3, de « *sauvegarder une protection suffisante pour les membres les plus vulnérables de la société* ».

Or, le Gouvernement grec n'a pas procédé aux études nécessaires pour évaluer les effets de ces mesures notamment sur les populations les plus vulnérables, ni recherché si d'autres mesures moins attentatoires auraient pu être adoptées. Il n'établit donc pas qu'il se soit conformé à la Charte.

Dans un dernier développement, le Comité applique à l'espèce la notion de l'espérance légitime que la Cour européenne a développée dans sa jurisprudence, notamment en ce qui concerne le droit au respect de ses biens (Cour EDH, 29 novembre 1991, *Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande*, Req. n° 12742/87).

Le Comité considère en effet 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* ».

Or, il estime que les législations contestées n'ont pas pris en compte l'attente légitime des pensionnés affectés. Toutefois, au lieu d'en conclure une violation de la Charte, il considère « *qu'il revient à d'autres instances de connaître de réclamations concernant les effets de la législation contestée sur les droits de propriété des pensionnés à titre individuel* ».

Le Comité inscrit ainsi son action et son rôle de monitoring dans le contexte plus large des différents organes et mécanismes de protection des droits de l'homme, et des droits sociaux en particulier, amenés à se prononcer sur la situation de la Grèce, ou celle d'autres Etats européens se trouvant dans une situation similaire.

La décision du Comité Européen des droits sociaux se présente comme un signe vis-à-vis de l'Union européenne lorsqu'il affirme sa compétence pour contrôler la conformité avec la Charte des dispositions nationales adoptées en application du droit de l'Union européenne, et vis-à-vis des juges de la Convention Européenne des droits de l'homme, tant au niveau européen qu'au niveau national, qui se trouvent exhortés à connaître de la situation des pensionnés concernés.

La jurisprudence du Comité est l'illustration d'un contrôle de conformité des Etats parallèlement à celui exercé par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, œuvrant ainsi au respect scrupuleux des droits fondamentaux.