

# Actualités Droits-Libertés du 11 mai 2013



**CREDOF – Revue des Droits de l’Homme**  
Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux  
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

## COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX (CEDS) : Seconde condamnation des mesures d’austérité grecques par le Comité européen des droits sociaux

*par Carole Nivard*

Dans la continuité de ses deux décisions du 12 mai 2012 (*GENOP-DEI* et *ADEDY c. Grèce*, récl. n° 65/2011 et n° 66/2011), le Comité européen des droits sociaux a de nouveau conclu à la violation de la Charte sociale européenne par la Grèce. Formulée à l’occasion d’une série de cinq réclamations portées par des syndicats grecs, la condamnation concerne cette fois-ci les réformes des régimes de retraite privé et public.

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l’Homme](#)

Par cinq décisions sur le bien-fondé (récl. n° 76/2012 ; récl. n° 77/2012 ; récl. n° 78/2012 ; récl. n° 79/2012 ; récl. n° 80/2012) adoptées le 7 décembre 2012 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. Le Comité connaît pour la seconde fois des mesures « anti-crise » grecques après ses deux décisions (CEDS, 12 mai 2012, *GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce*, récl. n° 65/2011 et *GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce*, récl. n° 66/2011 – Lire Carole Nivard, « [Violation de la Charte sociale européenne par les mesures “anti-crise” grecques](#) » in *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 15 novembre 2012). Cette fois-ci, sont concernées **les réformes des systèmes de retraite ayant entraîné une diminution quasi générale des pensions**. Des réductions drastiques affectent en effet 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 faisait justement valoir, comme moyen de défense principal, 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. **Cet argument donne l’occasion au Comité de rappeler 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 »**. Il avait d’ailleurs déjà admis sa compétence pour connaître de dispositions nationales mettant en œuvre des directives européennes. Contrairement à la Cour européenne des droits de l’homme, le Comité considère qu’il n’y a pas lieu de présumer l’équivalence de protection des droits de la Charte au sein de l’Union européenne (CEDS, Décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010, *Confédération générale du travail (CGT) c. France*, récl. n° 55/2009, §§ 32-38 – [ADL du 2 février 2011 – comp.](#) Cour EDH, G.C. 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Req. n° 30696/09 – [ADL du 21 janvier 2011](#)).

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](#). Plus précisément, le Comité contrôle le respect de l’article 12§3 qui engage les États contractants « à s’efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut ».

Le Comité conclut à la violation de la Charte sociale ce qui ne saurait étonner tant la situation de la grande majorité des pensionnés grecs s'est trouvée subitement dégradée à la suite de ces réformes. Le raisonnement et la formulation des décisions peuvent cependant laisser sceptique en raison de la subtilité de l'interprétation qui est faite des exigences découlant de l'article 12§3 (1°) ainsi que du caractère ambigu de l'application de la Charte (2°).

## **1°/- Une interprétation subtile de la Charte**

L'interprétation de la Charte réalisée par le Comité européen dans les affaires contre Grèce soulèvent au moins trois incertitudes : d'abord, sur la notion de « *niveau satisfaisant* » du régime de sécurité sociale (A) ; ensuite, quant à la dépendance des droits sociaux vis-à-vis de l'économie (B) ; enfin, s'agissant des critères auxquels doivent répondre les restrictions de ces droits (C).

### **A – L'incertitude quant au « *niveau satisfaisant* » du régime de sécurité sociale exigé par l'article 12§3**

L'article 12§3 est une disposition de caractère « *dynamique* » (CEDS, Conclusions I, p. 62) dans la mesure où elle énonce littéralement une obligation de renforcer progressivement le degré de protection du régime de sécurité sociale. L'obligation n'est cependant que de moyens et non pas de résultat, l'Etat n'étant tenu que de « *s'efforcer* ». L'obligation allant dans le sens d'une amélioration, il aurait pu être considéré que les termes de la Charte interdisent toute régression. Tel n'est pas le cas. Confirmant sa jurisprudence antérieure, **le Comité commence par rappeler qu'une évolution restrictive du système de sécurité sociale ne constitue pas en tant que telle une violation de l'article 12§3**. En effet, lorsqu'en raison de la situation économique, il s'avère impossible pour l'Etat de maintenir le niveau de protection précédemment atteint, l'Etat 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* ».

Cette interprétation de l'article 12§3 interroge dans la mesure où il est difficile de différencier les obligations qu'il impose de celles qui découlent des articles 12§1 et 12§2 de la Charte de 1961 qui engagent les États « *à maintenir un régime de sécurité sociale* » pour le premier et « *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* » (ainsi que pour la ratification du [Code européen de sécurité sociale](#) en vertu de la Charte sociale révisée) pour le second. La perplexité s'accroît lorsque le Comité précise que le niveau satisfaisant exigé est distinct de celui qui résulte de l'article 12§2. Il diffère également de celui requis pour satisfaire à l'article 12§1 (Conclusions 2009, Observation interprétative relative à l'article 12§3, p.11).

### **B – L'incertitude quant à la dépendance des droits sociaux vis-à-vis de l'économie**

Par la suite, le Comité rappelle l'ensemble des principes d'interprétation qu'il avait dégagés dans des Conclusions antérieures datant de 1998 ([Conclusions XIV-1](#)) 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. Dans un premier temps, **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 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* ».

Certes, il convient d'admettre que la consolidation des finances publiques ou la viabilité d'un régime de sécurité sociale apparaissent bien comme des buts légitimement poursuivis par le législateur lorsqu'il adopte des mesures restrictives aux droits. En revanche, la motivation du Comité

apparaît contestable car ce fait ne découle pas des liens entre droits sociaux et économie. Ainsi, le droit au respect de la vie privée et familiale peut être restreint au nom du « *bien-être économique du pays* » en vertu de l'article 8§1 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'équilibre financier des régimes de sécurité sociale peut encore justifier des atteintes au droit à la non-discrimination (Cour EDH, G.C. 7 juillet 2011, [Stummer c. Autriche](#), Req. n° 37452/02 – [ADL du 13 juillet 2011](#) ; Cour EDH, G.C. 16 mars 2010, [Carson et autres c. Royaume-Uni](#), Req. n° 42184/05 – [ADL du 16 mars 2010](#)) ou à la libre prestation de services (CJCE, 28 avril 1998, [Kohll](#), C-158/96). La formule du Comité européen des droits sociaux est d'autant plus regrettable qu'il semble lier le sort des droits sociaux à celui de l'économie ce qui **contredit son affirmation dans la même décision selon laquelle « la crise économique ne doit pas se traduire par une baisse de la protection des droits reconnus par la Charte »**.

## **C – L'incertitude quant aux critères auxquels doivent répondre les restrictions**

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.

Il ajoute par la suite deux séries de considérations dont on peine à comprendre s'il s'agit d'une énonciation de nouveaux critères ou d'un rappel des principes à la lumière desquels le contrôle du respect de l'article 12§3 doit être effectué. Ainsi, le Comité se réfère à sa jurisprudence relative au droit des personnes âgées à une protection sociale, droit que la Grèce est tenue 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**.

Par ailleurs, le Comité rappelle les réflexions générales relatives au respect des droits de la Charte en situation de crise économique qu'il avait déjà énoncées dans ses décisions *GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce* (CEDS, 12 mai 2012, [GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce](#), réclamation n° 65/2011 et [GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce](#), réclamation n° 66/2011 – [ADL du 15 novembre 2012](#)). 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 tous 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.

## **2°/- Une application ambiguë de la Charte**

Dans ces affaires impliquant la Grèce, 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 (**A**) que du fait des procédures instaurées dans ce contexte, peu soucieuses des groupes les plus vulnérables (**B**). A cette occasion, 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 (**C**).

## **A – La violation de la Charte en raison de l'« effet cumulé » des restrictions**

Les principes d'interprétation ayant été précisés, 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 1200 euros, les pensions accessoires, les pensions des préretraités et certaines prestations de solidarité. En l'absence d'autres précisions, il est difficile de déterminer si l'effet cumulé 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.

## **B – La violation de la Charte du fait des procédures peu soucieuses des groupes les plus vulnérables**

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 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.

## **C – La question de l'espérance légitime des pensionnés de bénéficier d'un accès effectif à la protection et sécurité sociales**

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 ; Cour EDH, 4<sup>e</sup> Sect. 12 juin 2012, [Lindheim et autres c. Norvège](#), Req. n° 13221/08 – [ADL du 18 juin 2012](#) ; Cour EDH, G.C., 7 février 2013, [Fabris c. France](#), Req. n° 16574/08, § 50 – [ADL du 11 février 2013](#)). 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* ».

Si cette remarque concerne, de façon certaine bien qu'implicite, le recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme, sont également désignés les tribunaux nationaux qui « *peuvent aussi jouer un rôle important* ». **Ce développement contribue à obscurcir encore le raisonnement du Comité**. D'une part, il n'est pas certain que ces considérations relèvent de la protection offerte par l'article 12§3 de la Charte puisque par la suite, la violation est fondée sur les seuls deux premiers motifs, c'est-à-dire l'effet cumulé et les procédures suivies. D'autre part, il est difficile de saisir en quoi le contrôle de l'exigence de conciliation entre l'intérêt général et les espérances légitimes des individus ne peut être opéré dans le cadre du contrôle objectif et collectif réalisé par le Comité, mais seulement dans un cadre individualisé.

\*  
\* \*

Cette remarque finale peut être interprétée comme une volonté du Comité d'inscrire 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. Il se positionne à

la fois comme une des voix se prononçant sur la légalité des restrictions imposées au peuple grec et comme un aiguillon incitant les autres organes à prendre leur responsabilité face à cette situation. Une voix parmi d'autres puisque l'appréciation du Comité s'inscrit parmi de nombreux travaux et avis sur la question, auxquels il est fait référence en début de décision, émis par le [Comité des Ministres](#) et l'[Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe](#), l'[Organisation Internationale du Travail](#) ou la [Commission nationale grecque pour les droits de l'homme](#).

La décision du Comité se présente ensuite comme un aiguillon 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. L'Union se trouve dès lors incitée à s'aligner sur le niveau de protection assuré par la Charte, voire à ratifier cet instrument. Aiguillon enfin 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 (sur les contradictions entre la Cour et le Comité, v. toutefois [ADL du 18 novembre 2012 au point 3°](#)).

**CEDS, 7 décembre 2012, [Fédération des pensionnés salariés de Grèce \(IKA –ETAM\) c. Grèce](#), Réclam. n° 76/2012 ; [Fédération panhellénique des pensionnés des services publics c. Grèce](#), Réclam. n° 77/2012 ; [Syndicat des pensionnés des Chemins de fer électriques d'Athènes-Pirée \(I.S.A.P.\) c. Grèce](#), Réclam. n° 78/2012 ; [Fédération panhellénique des pensionnés de l'entreprise publique de l'électricité \(POS-DEI.\) c. Grèce](#) ; [Syndicat des pensionnés de la Banque agricole de Grèce \(ATE\) c. Grèce](#), Réclam. n° 80/2012 – [Communiqué de presse](#)**

**Pour citer ce document :**

Carole Nivard, « [Seconde condamnation des mesures d'austérité grecques par le Comité européen des droits sociaux](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 11 mai 2013.

**[Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » \(ADL\) du CREDOF \(pour s'y abonner\) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme \(RevDH\) – Contact](#)**