

Entretien à propos de la décision *Fondation Marangopoulos contre la Grèce* du CEDS de décembre 2006

Plus de trente ans se sont écoulés depuis l'adoption du Système de réclamations collectives dans le cadre de la Charte sociale européenne (CSE), un mécanisme qui a joué un rôle déterminant dans la protection des droits sociaux en Europe. Une étape marquante de cette évolution a été l'affaire de la Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme (FMDH) c. Grèce (Réclamation collective n° 30/2005), déclarée recevable par le Comité européen des droits sociaux le 10 octobre 2005, puis tranchée sur le fond le 6 décembre 2006. Le Conseil de l'Europe a récemment reconnu cette décision comme l'une des plus marquantes, ayant clairement affirmé que le droit à la santé et le droit à des conditions de travail décentes constituent des droits fondamentaux de la personne. À cette occasion, la Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme (FMDH) accueille un entretien avec Jean-Michel Belorgey, ancien Président du Comité européen des droits sociaux et rapporteur dans l'affaire FMDH c. Grèce, qui partage ses réflexions et son expérience sur l'importance de cette décision ainsi que sur l'évolution de la protection des droits sociaux en Europe.

Jean-Michel Belorgey:

« Je suis très touché que vous ayez, à l'occasion du 20^e anniversaire de cette décision de 2006 du Comité européen des droits sociaux dont j'ai été rapporteur, et qui a condamné la Grèce pour violation de ses engagements au titre des articles 3 et 11 de la Charte sociale européenne, relatifs le premier à la sécurité et à l'hygiène au travail, le second au droit à la santé, songé à interroger mes souvenirs.

Vingt ans se sont écoulés depuis lors. Toutefois, cette décision continue de soulever des interrogations qui demeurent d'actualité, principalement à deux niveaux. Tout d'abord, que faut entendre désormais par droit à un environnement sain (sain en quel sens ?), et comment peut-on pourvoir à la reconnaissance et à la concrétisation de ce droit ? Deuxièmement, quelles conclusions peut-on tirer de l'expérience des réclamations collectives devant le Comité européen des droits sociaux, mais aussi, plus généralement, de l'évolution de ce Comité, de sa place au sein du Conseil de l'Europe et des relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans le domaine des droits fondamentaux, qu'il s'agisse des droits civils, politiques, sociaux ou d'autres droits ? Ces questions méritent certainement d'être examinées. Il conviendrait toutefois d'éviter de fragmenter davantage le *continuum* des droits fondamentaux, déjà fragilisé depuis longtemps, comme le montre notamment l'organisation particulière des compétences au sein du Conseil de l'Europe entre les instances chargées des droits civils et politiques, d'une part, et celles qui s'occupent de l'environnement et des droits sociaux, d'autre part. »

[Les décisions du Comité Européen des Droits Sociaux sur la recevabilité (10 octobre 2005) et le bien-fondé (6 décembre 2006) dans l'affaire *Fondation*

***Marangopoulos pour les Droits de l'Homme (FMDH) c. Grèce* ont été rendues avant même que la procédure des réclamations collectives n'ait atteint ses dix premières années de fonctionnement, c'est-à-dire à une époque où ni la Charte Sociale Européenne ni, a fortiori, la procédure des réclamations collectives ne jouissaient d'une grande visibilité dans l'opinion publique des États parties à la Charte. Pourrions-nous aujourd'hui, vingt ans après ces décisions, considérer qu'elles ont contribué à revaloriser la Charte et la procédure des réclamations collectives en tant qu'instruments juridiques efficaces et crédibles pour la protection, en Europe, des droits sociaux en tant que droits de l'homme ?]**

« Oui, la décision de 2006 date d'une époque où les réclamations collectives prévues par le protocole additionnel de 1995 à la Charte sociale originelle de 1961, sorte de compensation à l'absence dans la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 d'une prise en compte des droits sociaux, n'avaient pas encore connu l'essor dont elles allaient par la suite bénéficier. Cette décision, ainsi que plusieurs autres, parmi lesquelles figure une autre décision importante concernant la Grèce en 2011, par laquelle le pays a de nouveau été condamné à la suite de mesures adoptées sous la pression de l'Union européenne, ont incontestablement contribué à renforcer la visibilité de la Charte. La Grèce n'était toutefois pas le seul État concerné. D'autres pays, dont la France, ont également été considérés comme ayant manqué à leurs engagements, notamment dans le domaine du droit du travail ainsi que dans le traitement des populations migrantes et d'autres groupes vulnérables ou marginalisés. L'un des principaux avantages des réclamations collectives était de permettre au Comité d'examiner des situations à l'initiative des bénéficiaires eux-mêmes des droits sociaux qui avaient été reconnus en principe, mais qui n'étaient pas effectivement mis en œuvre. Le système des rapports périodiques présentés par les États ne permettait pas de mettre en évidence de telles situations. Après tout, toute justiciabilité de droit proclamé implique que ces droits puissent être réclamés devant un juge national et/ou international. »

[Lors de l'examen par le Comité de la recevabilité de la réclamation, le Gouvernement défendeur a contesté l'étendue de sa responsabilité dans la violation des dispositions de la Charte en raison des effets nocifs sur la santé des habitants de Kozani, de Ptolemaïda et de Megalopolis entraînés par les usines de production d'énergie sur la base de lignite, qui étaient implantées dans ces régions. Dans sa décision sur la recevabilité de la réclamation, le Comité semble avoir imputé la responsabilité pour violation de dispositions de la Charte à l'État grec en sa double qualité d'opérateur et de régulateur du secteur de l'énergie (voyez le paragraphe 14 de la décision sur la recevabilité). Considérez-vous que le CEDS, dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation, a examiné de manière équitable cette double responsabilité de la Grèce pour violation des droits sociaux garantis par la Charte (l'article 11 en particulier, qui consacre le droit à la santé) ou si, au contraire, a-t-elle examiné de manière privilégiée la responsabilité dans l'une de ses deux dimensions, et dans laquelle ?]

« Il me semble bien que la responsabilité de la Grèce ait été établie sur les deux terrains que vous évoquez: État opérateur et État régulateur. Toutefois, c'est surtout cette seconde dimension qui me paraît la plus importante et la plus prometteuse. Elle présente en effet l'avantage de pouvoir s'appliquer indépendamment du mode d'organisation de la production d'énergie ou, plus largement, de toute activité économique — qu'elle soit industrielle, agricole ou de services. Il en va de même pour la lutte contre les nuisances environnementales susceptibles de menacer ou d'altérer, directement ou indirectement — y compris par les effets de la perturbation du climat — la santé des populations.

Limitons-nous pour l'instant à la question de la santé. S'agissant du droit à un environnement sain, je n'ai guère de doute qu'il fait largement partie du droit à la santé, tout en dépassant également les limites de celui-ci, notamment selon l'étendue que l'on peut donner à la notion de « sain ». Je ne me souviens pas que l'avant-dernière affirmation ait rencontré quelque difficulté à être partagée par les membres du Comité, qui n'ont pas eu le sentiment d'inventer un droit nouveau, mais seulement d'explicitier l'une des composantes du droit mentionné à l'article 11 de la Charte en tenant compte d'une dimension ne présentant pas de difficulté à saisir des nuisances liées à des technologiques modernes, plus ou moins brutalistes. Petros Stangos a, dans un certain nombre de paragraphes de son admirable ouvrage, *Façonner La jurisprudence Sociale Européenne : Décisions Du Comité Européen Des Droits Sociaux Sur Les Réclamations Collectives*, quant au reste montré comment il avait été en l'espèce fait application du principe de proportionnalité pour estimer que l'intérêt général de la Grèce (indépendance énergétique, distribution à un coût abordable de fournitures d'électricité à une population plus large, etc.), ne pouvait être regardé comme l'emportant sur le droit à la santé des riverains. »

[Ni la Charte Sociale Européenne de 1961 ni la Charte révisée de 1996 ne garantissent le droit à un environnement sain. Cependant, dans sa décision de 2006 sur le bien-fondé de la réclamation, le Comité a intégré de manière très pragmatique ce droit dans le contenu normatif de la Charte, en interprétant l'article 11 de la Charte qui garantit le droit à la santé. Qu'est-ce qui a motivé le CEDS dans sa démarche ? Peut-être la qualité des arguments de la partie réclamante et sa persévérance à les défendre ? Éventuellement, le désir du Comité d'ouvrir la voie, au nom de toutes les institutions du Conseil de l'Europe, à la reconnaissance juridique, au niveau européen, du droit à un environnement sain ? Ou bien un autre facteur avait incité le CEDS de se comporter ainsi, que vous-même vous êtes en mesure de le connaître en raison du rôle central que vous aviez joué dans les décisions du CEDS dans l'affaire *Fondation Marangopoulos c. Grèce* ?]

« Votre question évoque incontestablement, mais en des termes qui ne me satisfont pas totalement, le raisonnement que j'ai précédemment retracé. Celui-ci a me semble-t-il été très largement encouragé par l'excellente qualité des arguments développés par la partie réclamante. Peut-être aussi les juges ne sont-ils pas indifférents à leur passé. J'avais été délégué à l'environnement de mon parti et mené un certain nombre de

combats, sans grand succès, pour lutter contre l'allergie anti-écologiste de certains camarades et responsables, tenté de faire valoir aussi que le droit à un environnement, plutôt que sain, de qualité, ne pouvait être absent d'un projet de société souhaitant remédier aux inégalités sociales, à telle enseigne qu'il pouvait bien s'agir d'un droit social, peut-être même d'un droit civil et politique, ou pour mieux dire d'un droit fondamental transcendant les catégories précédentes. De deux brèves rencontres avec Madame Marangopoulos, à l'occasion d'un colloque à Athènes sur le droit des femmes, j'avais en outre gardé un souvenir très ému.

Mais alors, faut-il se réjouir ou n'y a-t-il pas, au contraire, lieu de s'inquiéter qu'il soit aujourd'hui question, toutes sortes de résolutions de diverses instances y poussent, d'élaborer un texte autonome, ou se présentant comme un complément à la Convention européenne des droits de l'homme ou à la Charte pour reconnaître un ou différentes sortes de droit(s) à l'environnement. J'aurais tendance à dire de façon provocante : du papier, encore du papier ; avec quelle justiciabilité à la clé ? Et est-on sûr de se faire de l'environnement une idée qui ne soit pas abusivement restreinte ou extensive, influencée par la mode. Si on admet que l'environnement est l'ensemble des conditions naturelles et culturelles qui peuvent agir sur les organismes vivants et les activités humaines, le droit à l'environnement et la protection de celui-ci n'ont pas seulement à voir avec les pollutions et autres sources d'insalubrités pour les corps, mais avec différents types d'entraves à l'épanouissement harmonieux des personnes et des collectivités : laideur, obstacle à une socialité heureuse, soumission à un harcèlement publicitaire ou médiatique, y inclus par des opérateurs entre les mains d'intérêts économiques et/ou des détenteurs du pouvoir. »

[Dans un long passage de la décision sur le bien-fondé de la réclamation *Fondation Marangopoulos c. Grèce*, celui qui porte sur la violation alléguée de l'article 11 de la Charte, précité, (voyez aux paragraphes 204-215), l'inaction et la carence du Gouvernement grec pour empêcher les effets négatifs sur l'environnement de l'extraction du lignite et de la production d'énergie à partir de celui-ci sont dénoncées. Cependant, le fait que, dans la suite de la décision (voyez aux paragraphes 216-221), les actes et omissions du Gouvernement sont évalués par le Comité strictement à la lumière du droit à la santé, signifie que le droit à un environnement sain devient effectif dans le cadre de la Charte dans la mesure où une violation du droit à la santé est constatée. Cette interprétation de la décision du CEDS de 2006 sur le bien-fondé de la réclamation est-elle correcte ? Le Comité pourrait-il éventuellement se montrer plus stricte envers le gouvernement grec en ce qui concerne les incidences environnementales de l'extraction du lignite pour la production d'énergie ?]

« Quant à la possibilité qu'aurait eue le Comité, dans sa décision de 2006 ou ultérieurement, d'avoir vis-à-vis du gouvernement grec des exigences plus strictes en ce qui concernent les incidences environnementales de l'extraction du lignite qu'en relation ou à la lumière seulement du droit à la santé. Je ne pense pas que ceci eut été concevable sur le fondement de l'article 11 et je ne pense pas que ceci pourrait l'être,

même si la notion de santé, d'environnement sain, en venait à être interprétée dans un sens élargi, celui que j'ai précédemment évoqué, ou il faudrait un effacement des frontières entre droit à la santé et autres droits sociaux (mais lesquels ?). Ou droits civils et politiques. On aurait pu imaginer que c'est à quoi pourrait tendre la mise au jour d'un instrument international spécialisé sur l'environnement, mais ce n'est pas à quoi semblent viser les embryons de projet en circulation au sein du Conseil de l'Europe ou ailleurs, même je le crains à la Commission nationale consultative des droits de l'homme française, tant les clivages non seulement entre bureaucraties, mais entre représentations sont enracinés.

Quoiqu'il en soit, je ne me souviens pas que, lors de ma participation au CEDS comme membre, président ou rapporteur général, l'occasion se soit présentée d'explorer de telles possibilités, en dépit du contexte extraordinairement favorable qu'ont constitué durant toute cette période l'arrivée au Comité de Luis Jimena Quesada et de Petros Stangos, le secrétariat exécutif de Régis Brillat, puis mon remplacement à la présidence par Luis. Mais il faut savoir que cette période n'a pas duré. »

[Les Gouvernement grecs ont été soumis, dans le courant des années écoulées depuis que la décision fut devenue publique (le 7 juin 2007), au suivi des décisions sur le bien-fondé des réclamations, assuré par le Comité et auquel sont soumis seuls les États parties qui ont adhéré au Protocole additionnel à la Charte portant sur le système des réclamations collectives ? Est-ce que les rapports soumis par les Gouvernements grecs successifs au titre du suivi de la décision *Fondation Marangopoulos c. Grèce* furent-ils considérés par le Comité comme satisfaisants quant au respect, par la Grèce, des obligations découlant de l'article 11 de la Charte eu égard des activités d'extraction du lignite et de la production d'énergie dans les régions de Kozani, de Ptolemaïda et de Megalopolis ?]

« Je ne suis pas du tout certain — même si je ne l'ai pas vérifié — que l'examen des rapports périodiquement soumis par les États ait réellement permis de déterminer si la Grèce s'était conformée aux obligations découlant de la décision de 2006. Cette décision a toutefois fait l'objet d'un suivi par le Comité des Ministres quant à son exécution — ce qui constitue une différence importante par rapport à d'autres décisions concernant la Grèce, la France et plusieurs autres pays. Cette supervision est une condition nécessaire à l'efficacité du système, mais elle limite également les compétences du Comité européen des droits sociaux, en l'empêchant de devenir une juridiction de plein exercice.

Mais surtout s'est mis à se poser dans des conditions de plus en plus graves le problème de l'indépendance et de la compétence des membres du Comité, que Luis et moi-même avons, lors de la présentation à Strasbourg du livre de Petros Stangos, commenté sans fard, problème qui a atteint son apogée avec la récusation, sans base juridique, de Carmen Salcedo dans plusieurs affaires, et les obstacles mis à la publication d'opinions dissidentes. Le fait est, et c'est cet arrière-plan qu'il faut avoir en tête, qu'une épreuve s'est engagée entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe pour peu à peu paralyser toute autonomie et initiative de celui-ci dans un domaine social sur lequel

l'Union veut mettre la main à sa manière. Qu'une partie des autorités du Conseil de l'Europe, et personnellement des membres du CEDS sont des adeptes de cette posture. Que la CEDH, même si elle a parfois été allante sur la défense du droit de certains requérants, comme les migrants en situation irrégulière, a mis du temps à se résoudre à cette démarche, et qu'elle n'a guère manifesté pour le CEDS et sa jurisprudence beaucoup de considération. La CJUE s'était en son temps montrée plus accueillante à un dialogue avec le CEDS, même si elle convenait que la pauvreté (calculée) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne se prêtait pas, plutôt moins même, y compris en termes de justiciabilité tant devant les juridictions internationales que nationales, que la Charte sociale européenne, à devenir un fondement pour des tentatives novatrices et une compréhension adaptée aux réalités concrètes de la portée de nombre de droits sociaux ou apparentés, y compris à un environnement harmonieux. De là qu'on puisse tenir pour paradoxal ou pittoresque l'hommage qui aurait été rendu un récent jour d'anniversaire à la décision du CEDS de 2006 par un responsable du Conseil de l'Europe. Mes souvenirs de tels anniversaires (celui de la Charte révisée en 2006) ne sont pas exaltants, comme je disais le présager dans une interview de novembre 2005 :

« Célébrer est une chose, donner corps aux engagements inscrits dans un instrument international sans s'autoriser, gouvernants ou juges, de la conjoncture économique d'une crise ou d'une autre pour jouer les droits sociaux ou apparentés à la baisse en est une autre ; les bons élèves le sont d'autant plus qu'on les encourage, mais aussi qu'on ne laisse pas passer leurs faiblesses, leurs renoncements, leurs dérives, en fermant les yeux à leur sujet. »