Institut du Travail
Université de Strasbourg

Université
de Strasbourg

La présente consultation qui nous est demandée par le Syndicat des avocats de France porte sur l'application directe de l'article 24 de la Charte sociale européenne révisée (CSER) devant les juridictions judiciaires françaises.

Aux termes de l'Article 24 – Droit à la protection en cas de licenciement – de la Charte sociale européenne révisée (CSER):

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection en cas de licenciement, les Parties s'engagent à reconnaître :

a. le droit des travailleurs à ne pas être licenciés sans motif valable lié à leur aptitude ou conduite, ou fondé sur les nécessités de fonctionnement de l'entreprise, de l'établissement ou du service ;

b. le droit des travailleurs licenciés sans motif valable à une indemnité adéquate ou à une autre réparation appropriée.

A cette fin les Parties s'engagent à assurer qu'un travailleur qui estime avoir fait l'objet d'une mesure de licenciement sans motif valable ait un droit de recours contre cette mesure devant un organe impartial ». Cette disposition a été intégrée à la Charte sociale au moment de sa révision en 1996.

La chambre sociale de la Cour de cassation n'a pas de position claire sur la manière d'appréhender la Charte sociale européenne révisée. Celle-ci est souvent intégrée dans les visas parmi un ensemble de normes et il est par conséquent difficile d'établir la valeur attribuée en particulier à ces dispositions.

L'exemple le plus caractéristique est celui de l'encadrement des conventions de forfait en jours sur l'année où la Cour de cassation ne se réfère pas aux nombreuses décisions du comité

européen des droits sociaux constatant la violation de la Charte sociale sur ce point, et mentionne la CSER via la référence qui en est faite dans le Traité de fonctionnement de l'Union européenne [1]. Elle cite d'ailleurs ensemble la Charte sociale européenne et la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, alors que cette dernière n'a pas de valeur impérative dans le système de l'Union européenne. Sur le fond, la chambre sociale préfère fonder sa décision sur le droit de l'Union et les exigences constitutionnelles en matière de droit au repos et à la santé.

La chambre sociale interprète également des dispositions introduites par la loi du 20 août 2008 sur la représentativité syndicale au regard, entre autres normes, des articles 5 et 6 de la Charte[2]. Mais là encore, l'effet qu'elle donne à la Charte sociale est incertain. Parfois, on peut penser qu'il s'agit de limiter cette référence à la Charte à une directive d'interprétation du Code du travail. C'est le cas lorsqu'elle interprète le Code «au regard » de la Charte sociale européenne[3].

La Cour de cassation se rapproche de l'effet direct lorsqu'elle intègre la Charte sociale européenne dans ses visas[4]. Dans cette dernière situation, elle mobilise la Charte sociale européenne au même titre que le Code du travail et semble lui attribuer vocation à être directement appliquée dans l'ordre interne. Mais la référence à la Charte sociale européenne révisée s'accompagne toujours d'autres normes européennes et internationales.

Plusieurs arguments militent en faveur de la reconnaissance de l'effet direct de l'article 24 de la Charte. D'une part, La France est liée par cette disposition de la Charte (I). D'autre part, cette disposition remplit les critères traditionnels de l'effet direct (II). Enfin, la proximité rédactionnelle volontaire entre l'article 24 de la Charte sociale européenne révisée et l'article 10 de la Convention OIT n° 158 doit conduire à attribuer le même effet à ces deux dispositions (III).

---

[1] Cass. Soc. 29 juin 2011, n° 09-71.107, FS-PBRI, Bull. civ. n° 181.
[2] V. par ex. Cass. Soc. 14 avril 2010, n° 09-60.426, Bull. civ. V, n° 100 ; 28 sept. 2011, n° 10-19.113, Bull. 2011, V, n° 216 ; Cass. Soc. 15 nov. 2017, n° 16-24.885, NP; v. également mais seulement sur l'art. 5 de la CSER, soc. 12 avril 2018, n° 17-60.197, NP.
[3] V. par ex, Cass. Soc. 15 nov. 2017, n° 16-24.885, NP
[4] V. par ex., Cass. Soc. 14 avril 2010, n° 09-60.426, Bull. civ. V, n° 100

I. La France est liée par l'article 24 de la CSER

La Cour de cassation, dans son avis du 17 juillet 2019, n'a pas rejeté l'effet direct de la Charte sociale européenne révisée dans son entier. Elle ne s'est pas prononcée sur l'effet direct en bloc de la Charte, ce qui est traditionnel s'agissant des textes internationaux pour lesquels il est examiné si telle ou telle disposition créée un droit subjectif pour les individus.

Elle s'est appuyée sur la construction particulière de la Charte sociale européenne révisée et sur la place de l'article 24 au sein de la Charte pour lui dénier tout effet direct.

Dans sa partie I, la Charte énumère des droits et principes. Il y est prévu notamment que « tous les travailleurs ont droit à une protection en cas de licenciement »[5]. Dans cette partie I, il est énoncé que « les Parties reconnaissent comme objectif d'une politique qu'elles poursuivront par tous les moyens utiles, sur les plans national et international, la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif des droits et principes suivants », dont le droit le droit à la protection contre le licenciement.

La partie II de la Charte comporte 31 articles, dont l'article 24 consacré au droit à la protection en cas de licenciement. Dans sa partie II, la Charte prévoit que « les Parties s'engagent à se considérer comme liées, ainsi que prévu à la Partie III, par les obligations résultant des articles et des paragraphes ci-après ».

Dans sa partie III, la Charte précise les engagements des Etats et différencie ceux-ci selon qu'ils résultent de la partie I et de la partie II de la Charte :

- Pour la partie I, il est énoncé que chacun des Etats s'engage « à considérer la partie I de la présente Charte comme une déclaration déterminant les objectifs dont elle poursuivra par tous les moyens utiles la réalisation, conformément aux dispositions du paragraphe introductif de ladite partie »[6].

- Pour la partie II, la Charte permet aux Etats parties de limiter leur engagement à un certain nombre d'articles prévus dans cette partie. Elle précise que chacune des Parties s'engagent « à

[5] Point 24 de la Partie I, CSER.
[6] Art. A (engagements), par. 1, a, CSER.

se considérer comme liée par six au moins des neuf articles suivants de la partie II de la Charte : articles 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 et 20 »[7].

La Cour de cassation a rejeté l'effet direct de l'article 24 de la CSER en droit interne dans un litige entre particuliers « eu égard à l'importance de la marge d'appréciation laissée aux parties contractantes par les termes précités de la Charte sociale européenne révisée, rapprochés de ceux des parties I et II ». Elle s'est appuyée sur la différence entre la partie I qui n'offre aux Etats aucune modulation et la partie II qui leur ouvre des options. De plus, l'article 24 n'est pas visé parmi les neuf articles pour lesquels les Etats Parties doivent impérativement faire un choix au sein de la partie II.

Cependant cette interprétation vide la Charte sociale européenne révisée d'une partie de sa substance et pourrait avoir des conséquences graves sur l'interprétation des normes internationales si elle s'étendait aux conventions de l'OIT, qui reposent souvent sur des mécanismes optionnels.

L'analyse est cependant infondée.

En effet la Charte sociale européenne révisée prévoit que chacune des Parties s'engage « à se considérer comme liée par un nombre supplémentaire d'articles ou de paragraphes numérotés de la partie II de la Charte, qu'elle choisira, pourvu que le nombre total des articles et paragraphes qui la lient ne soit pas inférieur à seize articles ou à soixante-trois paragraphes numérotés »[8]. Cela signifie que les autres articles de la Charte sociale européenne révisée de la Partie II, qui ne font pas partie des neuf articles parmi lesquels les Etats doivent impérativement faire un choix, ont un effet juridique. Dès lors qu'un Etat a accepté des articles supplémentaires, il est lié par ceux-ci. Il convient d'observer d'ailleurs que pour les rédacteurs de la Charte, l'article 24 forme un bloc. L'acceptation ou le refus par les Etats de cet article porte sur l'intégralité de cette disposition, alors que pour d'autres dispositions de la Charte, les Etats peuvent n'accepter que certains paragraphes. Une fois qu'un Etat a retenu l'article 24 de la Charte, celui-ci s'impose de la même façon que les autres dispositions, en application du principe de l'exécution de bonne foi des engagements internationaux[9].

---

[7] Art. A (engagements), par. 1, c, Partie III, CSER.
[8] Partie III, Article A, par. 2, CSER.
[9] Article 26 de la Convention de Vienne de 1969 : « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. »

Or la France qui a retenu l'ensemble des articles de la Charte sociale européenne révisée est engagée par l'article 24. Cette Charte est du point de vue français un tout indivisible[10].

La référence dans l'avis de la Cour de cassation à la « marge d'appréciation laissée aux parties contractantes » par la Charte n'est pas pertinente. Celle-ci ne peut être considérée comme équivalente à la notion prétorienne de « marge nationale d'appréciation » créée par la Cour européenne des droits de l'Homme lorsqu'elle confère aux Etats un pouvoir discrétionnaire dans la mise en œuvre des limitations aux droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, en procédant ainsi, la Cour européenne des droits de l'Homme donne plus ou moins de latitude aux Etats dans le cadre des obligations positives qu'elle impose aux Etats en application de la Convention. En revanche s'agissant de l'article 24 de la CSER, il convient uniquement de vérifier si la France est ou non engagée par cette disposition.

II. L'article 24 de la CSER remplit les critères de l'effet direct

L'usage de la marge d'appréciation fait par la Cour de cassation lui a permis d'exclure l'examen des critères de l'effet direct de l'article 24 de la Charte. Or, c'est ce seul examen qui doit être conduit. L'article 24 remplit les deux critères de l'effet direct : il accorde des droits aux individus (A) et est autosuffisant (B).

A/ L'article 24 de la CSER accorde des droits aux individus

Le premier critère de l'effet direct, d'ordre subjectif, conduit à se demander si les Etats contractants ont souhaité que les particuliers soient destinataires de la norme. Si la Cour de cassation rejetait ce critère au motif de l'emploi dans la Charte de la formule, « les Etats s'engagent à », c'est l'ensemble de la Charte qui se verrait retirer tout possibilité d'effet direct. Cela signifierait une évolution des techniques d'interprétation des textes internationaux, au regard par exemple de l'effet direct qu'elle attribue à l'article 6.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966[11].

Mais au regard de l'extension du contrôle des juges sur le fondement des textes internationaux, il n'est plus admissible d'affirmer qu'un texte qui reconnaît des droits fondamentaux aux

[10] V. C. Nivard, « La contribution de la France à la Charte sociale européenne », Droits fondamentaux, n° 15, janvier-décembre 2017.
[11] Cass. Soc. 16 déc. 2008, n° 05-40.876, Bull. civ. V, n° 251.

personnes, et notamment aux travailleurs, n'est pas destiné à leur bénéficier[12]. La chambre sociale de la Cour de cassation exerce déjà depuis de nombreuses années un contrôle de conventionalité portant sur les droits sociaux. Elle montre ainsi qu'elle n'adhère pas à une conception qui limiterait l'effet des droits sociaux par rapport à des droits civils et politiques. Dans le préambule de sa version révisée, la Charte sociale européenne rappelle en ce sens, « la nécessité de préserver le caractère indivisible de tous les droits de l'homme, qu'ils soient civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels ».

Les opposants à l'effet direct de la Charte sociale européenne révisée se réfèrent à l'Annexe de la Charte qui dispose que « *la Charte contient des engagements juridiques de caractère international dont l'application est soumise au seul contrôle visé par la Partie IV* ». Selon eux, cela signifie que la Charte est soumise au seul contrôle du Comité européen des droits sociaux dans le cadre de la procédure sur rapports et, pour les Etats qui l'ont accepté, du système de réclamations collectives. Cependant, les systèmes internes de contrôle propres à chaque instrument international n'ont jamais signifié l'interdiction pour les juges nationaux de mobiliser eux-mêmes ces normes. L'article 24 de la CSER, comme de nombreuses dispositions de la Charte, fait référence à l'« exercice effectif » du droit et les moyens de sa mise en œuvre ne sont pas énumérés de façon limitative[13].

Il convient, de plus, de tenir compte de l'évolution du contrôle de la Charte au sein du Conseil de l'Europe. Depuis 1996, le système des réclamations collectives devant le comité européen des droits sociaux, ouvert à certaines organisations professionnelles et organisations non gouvernementales, a permis un développement conséquent d'un ensemble de décisions et conclusions de ce comité. Il est à noter d'ailleurs que la chambre sociale donne désormais une valeur à ce type d'organismes puisqu'elle se réfère explicitement à des interprétations données par des organes non juridictionnels au sein de l'OIT[14]. De son côté, la Cour européenne des droits de l'Homme se prévaut parfois des dispositions de la CSER et des décisions du comité européen des droits sociaux dans le cadre de son contrôle de conventionalité[15]. Elle le fait

---

[12] V. S. Grevisse, « Le renouveau de la Charte sociale européenne », *Droit social* 2000, p. 887 ; Jean-Michel Belorgey, « La Charte sociale du Conseil de l'Europe et son organe de régulation : le Comité européen des droits sociaux », *RDSS* 2007, p. 237.

[13] V. Partie V, article I - mise en œuvre des engagements souscrits-, par. 1. d) de la CSER, qui fait référence à « d'autres moyens appropriés ».

[14] Cass. Soc. 14 novembre 2018, 17-18.259

[15] Cour EDH, 30 juin 1993, *Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islande*, A 264 ; Cour EDH, 27 juil. 2004, *Sidabras et Džiautas c. Lituanie* ; 27 avril 2010, *Vörður Ólafsson c. Islande* ; Cour EDH 21 février 2006, *Haber Sen et Cinar c/Turquie*, no 28602/95 ; Cour EDH 12 nov. 2008 *Demir et Baykara c/Turquie*, Gr. Ch.

notamment en couplant la CSER aux Conventions de l'OIT et l'interprétation qu'en donnent les organes d'interprétation de cette organisation internationale[16]. Ces différentes normes viennent à l'appui de découvertes d'obligations positives de nature prétorienne à la charge des Etats parties, inhérentes aux droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. Comme le relève le Professeur Frédéric Sudre, « la CEDH et la Charte sociale européenne ne sont pas sans liens et une interpénétration normative se réalise progressivement sous l'effet des jurisprudences des organes de contrôle »[17].

Il faut enfin relever la position du Conseil d'Etat qui a relativisé le poids attribué au critère subjectif. Depuis son arrêt *GISTI-FAPIL* du 11 avril 2012, le Haute juridiction administrative estime qu'« une stipulation doit être reconnue d'effet direct par le juge administratif lorsque, eu égard à l'intention exprimée des parties et à l'économie générale du traité invoqué, ainsi qu'à son contenu et à ses termes, elle n'a pas pour objet exclusif de régir les relations entre Etats et ne requiert l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers ; que l'absence de tels effets ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les Etats parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit »[18].

B/ L'article 24 de la CSER est autosuffisant

L'autre critère de l'effet direct, d'ordre objectif, conduit à rechercher si un acte complémentaire est nécessaire pour que la disposition produise des effets à l'égard des particuliers.

Si tous les articles de la Charte ne remplissent pas cette condition, l'article 24 la remplit incontestablement puisqu'il n'y ait fait aucune référence à une mesure prise par l'Etat Partie. C'est ce qu'a jugé le Conseil d'Etat dans son arrêt Fischer du 10 février 2014 en estimant que les stipulations de l'article 24 de la Charte sociale « dont l'objet n'est pas de régir exclusivement les relations entre les Etats et qui ne requièrent l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers »[19].

---

[16] V. notre contribution, « L'usage des conventions de l'OIT par la Cour européenne des droits de l'Homme », Dr. Soc. 2017, p. 365.

[17] F. Sudre, L. Milano, H. Surrel, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Puf, 14e éd. Mise à jour, 2019, n° 90.

[18] Conseil d'Etat, Ass., 11 avril 2012, *GISTI-FAPIL*, n° 322326, Publié au recueil Lebon.

[19] CE 10 février 2014, X, n° 358992, 7ème et 2ème sous-sections réunies, Mentionné dans les tables du recueil Lebon

Certes, l'Annexe à la Charte sociale permet de soustraire entièrement ou partiellement de la protection de l'article 24 certaines catégories de travailleurs déterminées. Mais cet article ne fait pas partie des dispositions pour lesquelles les Etats ont, en application de la Charte, une marge d'appréciation générale sur la détermination des bénéficiaires[20]. Les Etats ne peuvent pas ainsi limiter le bénéfice de l'article 24 à la seule « grande majorité des travailleurs intéressés », contrairement à d'autres articles de la Charte.

L'article 24 de la CSER a un effet direct entre personnes privées. Il n'y a pas, comme il a été déjà souligné, de distinction à établir en fonction de la qualité des parties (particuliers ou autorités publiques) pour attribuer un effet direct à l'article 24 de la CSER[21]. En effet, d'une part, à aucun moment la Charte limite le bénéfice de ses garanties aux agents publics[22]. D'autre part, la situation est différente de l'hypothèse d'une directive de l'Union européenne qui, en application des traités[23], doit être transposée par les Etats membres pour produire des effets dans l'ordre juridique national. En droit de l'Union, on distingue l'effet direct vertical qui joue dans les relations entre les particuliers et les Etats membres, et l'effet direct horizontal qui s'applique dans les relations entre particuliers. La Cour de justice de l'Union européenne reconnaît un effet direct vertical lorsque la directive est claire, précise, inconditionnelle et lorsque le pays de l'UE ne l'a pas transposée dans les délais[24]. Les particuliers peuvent ainsi se prévaloir de la directive contre l'Etat coupable de non-transposition. Elle étend exceptionnellement l'effet direct d'une directive entre personnes privées lorsque le défendeur est doté de prérogatives de puissance publique[25]. C'est ici une manifestation de l'effet direct horizontal. Mais ces conditions restrictives n'ont pas de raison d'être appliquées par la Cour de cassation à la Charte sociale européenne révisée. Comme le souligne le Professeur Julien Icard, la distinction entre l'effet direct vertical et horizontal « est étendue de manière inédite aux conventions internationales qui n'ont rien de commun avec les directives européennes

---

[20] Pour certaines dispositions énumérées limitativement, les engagements des Etats sont remplis dès lors que ces dispositions sont appliquées « à la grande majorité des travailleurs intéressés » (art. I, par. 2 de la partie V de la CSER).

[21] V. J. Icard, « Avis relatifs au barème Macron : la stratégie du flou », Sem. Soc. Lamy, 26 aout 2019, n° 1871, p. 5.

[22] V. J. Mouly, « La barémisation des indemnités prud'homales : un premier pas vers l'inconventionnalité ? », Dr. Soc ; 2019, p. 122.

[23] Article 288, alinéa 3, TFUE.

[24] CJCE 4 déc. 1974, Van Duyn.

[25] V. par ex. CJUE 24 janvier 2012, aff. C-282/10, *Dominguez*, point 39.

puisqu'elles n'appellent pas nécessairement un acte de transposition. Si tel était le cas, il faudrait leur dénier tout effet direct, et non seulement un effet direct horizontal »[26].

III. L'article 24 de la CSER a les mêmes effets que l'article 10 de la convention OIT n° 158

Les termes de l'article 24 de la CSER participent à l'édification d'un standard international. Au niveau international, l'article 10 de la Convention OIT n° 158 prévoit en cas de « licenciement injustifié », au profit du salarié le « versement d'une indemnité adéquate ou toute autre forme de réparation considérée comme appropriée ». La proximité de ce texte avec l'article 24 de la CSER n'est pas anodine car les rédacteurs de ce dernier se sont explicitement inspirés de la Convention OIT n° 158[27].

Il est par conséquent incohérent de conférer un effet différent à ces deux dispositions.

Au niveau de l'Organisation des Nations Unies, le comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans ses observations sur l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, se réfère explicitement à la Convention n° 158 de l'OIT pour estimer que l'incapacité à protéger les travailleurs contre le licenciement illégal constitue une violation du droit au travail[28].

Il convient également de rapprocher le contenu de l'article 24 de la CSER d'autres dispositions plus récentes adoptées au sein de l'Union européenne. La Charte des droits fondamentaux de l'UE prévoit dans son article 30 que « tout travailleur a droit à une protection contre tout licenciement injustifié, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales ». Selon les explications de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, l'article 30 s'inspire de l'article 24 de la CSER[29]. Notons que l'Union européenne a repris récemment des formulations proches de celles de l'article 24 de la CSER. Le socle européen des droits sociaux proclamé en 2017 contient un principe qui prévoit qu'« avant tout licenciement, les travailleurs ont le droit d'être informés des motifs du licenciement et de bénéficier d'un délai

---

[26] V. V. J. Icard, « Avis relatifs au barème Macron : la stratégie du flou », Sem. Soc. Lamy, 26 aout 2019, n° 1871, p. 5 ; dans le même sens, v. J. Mouly, obs. sous Conseil d'Etat 10 février 2014 ; Droit social 2014, p. 474

[27] Conseil de l'Europe, Rapport explicatif de la Charte sociale européenne (révisée), 3 mai 1996, série des traités européens, n° 163, point 86 : « La disposition s'inspire de la Convention no158 de l'OIT (cessation de la relation de travail) de 1982 ».

[28] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Le droit au travail – Observation générale n° 18, 35ème session, 24 nov. 2005, E/C 12/GC/18 (6.02.2006), § 35.

[29] V. "Explications relatives à la charte des droits fondamentaux" (JOUE 14.12.2007, n° C 303) : « Explication ad article 30—Protection en cas de licenciement injustifié - Cet article s'inspire de l'article 24 de la Charte sociale révisée ».

raisonnable de préavis. Ils doivent avoir accès à des mécanismes de résolution de litiges efficaces et impartiaux et, en cas de licenciement injustifié, bénéficier d'un droit de recours ainsi que d'une indemnisation adéquate »[30].

En conclusion, les critères de l'effet direct sont remplis par l'article 24 de la Charte sociale européenne révisée :

- la France est liée par cet article puisqu'elle a accepté l'intégralité de la Charte sociale européenne révisée.

- l'article 24 n'exige pas de mesures complémentaires en droit interne pour produire des effets.

- les liens entre l'article 24 et l'article 10 de la Convention OIT n° 158 justifient de reconnaitre la même portée aux deux textes.

Strasbourg, le 14 octobre 2019

Nicolas Moizard

Professeur à l'Université de Strasbourg

Directeur de l'Institut du travail

[30] Proclamation interinstitutionnelle sur le Socle européen des droits sociaux, 17 novembre 2017, Principe n° 7, al. 2, COM(2017) -251 final.