

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

**DÉCISION SUR LA RECEVABILITÉ  
ET  
SUR DES MESURES IMMÉDIATES**

**18 octobre 2022**

***Open Society European Policy Institute (OSEPI) c. Bulgarie***

Réclamation n° 204/2022

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité »), au cours de sa 330<sup>e</sup> session où siégeaient :

Karin LUKAS, Présidente  
Eliane CHEMLA, Vice-Présidente  
Aoife NOLAN, Vice-Présidente  
Giuseppe PALMISANO, Rapporteur général  
József HAJDU  
Barbara KRESAL  
Kristine DUPATE  
Karin Møhl LARSEN  
Yusuf BALCI  
Tatiana PUIU  
Paul RIETJENS  
George THEODOSIS  
Mario VINKOVIC  
Miriam KULLMANN

Assisté de Henrik KRISTENSEN, Secrétaire exécutif adjoint

Vu la réclamation enregistrée le 25 janvier 2022 sous la référence 204/2022, présentée par l'*Open Society European Policy Institute* (OSEPI) contre la Bulgarie, et signée par Heather Grabbe, Directrice, et Carl Dolan, Directeur adjoint de l'OSEPI demandant au Comité de constater que la situation en Bulgarie n'est pas conforme à l'article 11, ainsi qu'à l'article E en combinaison avec l'article 11 de la Charte sociale européenne révisée (« la Charte ») ;

Vu les observations du Gouvernement de la Bulgarie (« le Gouvernement ») sur la recevabilité de la réclamation et sur la demande de mesures immédiates, enregistrées le 15 mars 2022 ;

Vu la Charte et, en particulier, les articles 11 et E , ainsi libellés :

#### **Article 11 – Droit à la protection de la santé**

Partie I : « Toute personne a le droit de bénéficier de toutes les mesures lui permettant de jouir du meilleur état de santé qu'elle puisse atteindre. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection de la santé, les Parties contractantes s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques et privées, des mesures appropriées tendant notamment :

1. à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente ;
2. à prévoir des services de consultation et d'éducation pour ce qui concerne l'amélioration de la santé et le développement du sens de la responsabilité individuelle en matière de santé ;
3. à prévenir, dans la mesure du possible, les maladies épidémiques, endémiques et autres, ainsi que les accidents. »

#### **Article E – Non-discrimination**

« La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation. » ;

Vu le Protocole additionnel de 1995 à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole ») ;

Vu le Règlement adopté par le Comité le 29 mars 2004 lors de sa 201<sup>e</sup> session et révisé en dernier lieu le 6 juillet 2022 lors de sa 328<sup>e</sup> session (« le Règlement »), en particulier son article 36, ainsi libellé :

#### **Article 36 : Mesures immédiates**

« 1. A toute phase de la procédure, le Comité peut, soit à la demande d'une partie, soit sur sa propre initiative, indiquer aux parties toute mesure immédiate dont l'adoption est nécessaire, afin d'éviter que les personnes concernées ne subissent des dommages ou préjudices irréparables.

2. Dans le cas d'une demande de mesures immédiates faite par une organisation réclamante, la demande doit en préciser les motifs, les conséquences probables si la demande n'est pas accordée, ainsi que les mesures demandées. Une copie de la demande est immédiatement

transmise à l'Etat défendeur. Le·La Président·e fixe à l'Etat défendeur une date pour présenter un mémoire sur la demande de mesures immédiates.

3. La décision du Comité sur les mesures immédiates est motivée et signée par le·la Président·e, le Rapporteur et le Secrétaire exécutif. Elle est notifiée aux parties. Dans sa décision, le Comité fixe un délai pour que l'Etat défendeur fournisse des informations complètes sur la mise en œuvre des mesures immédiates. »

Ayant délibéré le 14 septembre et le 18 octobre 2022 ;

Rend la décision suivante, adoptée à cette dernière date :

1. L'OSEPI allègue que, dans le contexte de la pandémie de Covid-19 et de la distribution de vaccins contre cette maladie, la Bulgarie n'a pas protégé la santé de manière adéquate au titre de l'article 11 de la Charte (droit à la protection de la santé). L'OSEPI allègue que cela a été en particulier le cas en ce qui concerne les personnes âgées et les personnes souffrant de problèmes de santé sous-jacents, en ne leur fournissant pas un accès prioritaire et effectif aux vaccins anti-Covid-19 pendant la période comprise entre décembre 2020 et mai 2021. A cet égard, l'OSEPI allègue que le Gouvernement n'a pas tenu compte des informations statistiques scientifiques crédibles indiquant la morbidité plus élevée des personnes âgées et des personnes présentant des facteurs de vulnérabilité particuliers. De plus, l'OSEPI allègue que la Bulgarie n'est pas parvenue à développer une campagne et une stratégie de communication sur les vaccins anti-Covid-19 et à fournir des directives et des formations au personnel de santé. Enfin, l'OSEPI allègue que la situation relative à la fourniture des vaccins anti-Covid-19 constitue une discrimination, notamment fondée sur l'âge et la santé, en violation de l'article E combiné à l'article 11 de la Charte.

2. L'OSEPI demande en outre au Comité d'indiquer à la Bulgarie des mesures immédiates afin d'éviter que ne soient causés des dommages ou des préjudices irréparables à un nombre important de personnes âgées et de personnes souffrant de problèmes de santé sous-jacents qui, en l'absence de vaccination, risquent de mourir ou de contracter des maladies graves à cause de la Covid-19. L'OSEPI souligne l'importance de rendre de toute urgence les vaccins effectivement accessibles aux personnes qui sont les plus à risque en cas d'infection par la Covid-19, ainsi que de lutter sans délai contre la propagation de la désinformation concernant les vaccins.

3. Dans ses observations, le Gouvernement ne s'oppose pas à la recevabilité de la réclamation, car il considère que l'OSEPI satisfait à toutes les exigences formelles établies par l'article 4 du Protocole.

4. En ce qui concerne la demande de mesures immédiates, le Gouvernement reconnaît la nécessité d'une vaccination urgente et prioritaire contre la Covid-19 pour les personnes âgées de plus de 60 ans et pour celles qui ont des problèmes de santé sous-jacents, et il reconnaît également que la proportion de personnes vaccinées appartenant aux groupes en question n'est pas satisfaisante, puisque seulement 35,2% des personnes âgées de plus de 60 ans disposaient d'un schéma vaccinal complet au 22 décembre 2021. Le Gouvernement considère cependant qu'il a déjà entrepris des actions et mis en place les mesures nécessaires pour augmenter le nombre de personnes vaccinées et assurer l'accès aux vaccins dans le plein respect du droit à la santé (voir détails au paragraphe 15).

## EN DROIT

*En ce qui concerne les conditions de recevabilité énoncées par le Protocole et par le Règlement du Comité*

5. Le Comité observe que la Bulgarie a accepté la procédure de réclamations collectives aux termes d'une déclaration faite lors de la ratification de la Charte le 7 juin 2000, et que cette procédure a pris effet pour la Bulgarie au 1 août 2000. Conformément à l'article 4 du Protocole, la réclamation a été déposée sous forme écrite et concerne l'article 11, disposition acceptée par la Bulgarie lors de la ratification de la Charte le 7 juin 2000 ainsi que l'article E. La Bulgarie est liée par ces dispositions depuis l'entrée en vigueur de ce traité à son égard le 1er août 2000.

6. Le Comité note que les motifs de la réclamation sont indiqués, détaillant en quoi l'OSEPI considère que la Bulgarie n'a pas assuré une application satisfaisante de la Charte. Partant, le Comité estime que la réclamation satisfait aux conditions énoncées à l'article 4 du Protocole aux fins de la recevabilité.

7. Le Comité note que, conformément aux articles 1 b) et 3 du Protocole, l'OSEPI est une organisation internationale non gouvernementale dotée du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe. Elle figure sur la liste, établie par le Comité gouvernemental, des organisations non gouvernementales habilitées à présenter des réclamations devant le Comité.

8. En ce qui concerne la question de savoir si l'OSEPI est une organisation particulièrement qualifiée aux fins de la procédure de réclamations collectives au sens de l'article 3 du Protocole, le Comité note qu'elle est une organisation non gouvernementale qui promeut les droits de l'homme et l'état de droit dans des domaines tels que la lutte contre la discrimination, les droits des travailleurs, le droit au logement, les migrations et l'impact du changement climatique, par des activités de recherche et de sensibilisation. Elle est basée à Bruxelles, en Belgique, et s'efforce notamment d'influencer et d'éclairer les décideurs en matière de législation, de politique, de financement et d'action extérieure de l'Union européenne pour maintenir des sociétés ouvertes en Europe. Sur cette base, le Comité considère que la réclamation porte sur un domaine pour lequel l'OSEPI est particulièrement qualifiée dans le cadre de la procédure de réclamations collectives au sens de l'article 3 du Protocole.

9. Enfin, la réclamation est signée au nom de l'OSEPI par Heather Grabbe et Carl Dolan, respectivement directrice et directeur adjoint, qui sont statutairement habilités à représenter l'organisation en vertu de l'article 15 de ses statuts et expressément mandatés par une résolution du conseil d'administration de l'OSEPI du 26 octobre 2021 pour représenter l'organisation dans la présente réclamation.

10. Le Comité considère par conséquent que la réclamation satisfait à l'article 23 de son Règlement.

*Sur la demande de mesures immédiates*

11. Le Comité souligne le caractère exceptionnel des mesures immédiates. L'adoption desdites mesures doit s'avérer « nécessaire, afin d'éviter que les personnes concernées ne subissent des dommages ou préjudices irréparables » (article 36§1 du Règlement), sachant que « l'objet et le but de la Charte, instrument de protection des droits de l'homme, consistent à protéger des droits non pas théoriques mais effectifs » (Commission internationale de juristes c. Portugal, réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, par. 32).

12. Toute demande de mesures immédiates doit établir une situation concrète dans laquelle les personnes concernées par la réclamation se trouvent confrontées à un risque de dommages ou préjudices graves irréparables (Conférence des Eglises européennes (CEC) c. Pays-Bas, réclamation n° 90/2013, décision sur des mesures immédiates du 25 octobre 2013, par. 2 ; Association pour la protection de tous les enfants (APPROACH) Ltd c. Belgique, réclamation n° 98/2013, décision sur des mesures immédiates du 2 décembre 2013, par. 2).

13. Le Comité note que la Bulgarie a un taux de vaccination très faible chez les adultes. Selon les données du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) concernant le suivi de la vaccination contre la Covid-19, au 6 octobre 2022 seuls 38,4% des adultes de plus de 60 ans étaient vaccinés. Comme le souligne l'OSEPI, le taux moyen de vaccination dans l'Union européenne et/ou l'Espace économique européen est beaucoup plus élevé, atteignant 91,1% des adultes de plus de 60 ans (données UE/EEE au 6 octobre 2022). Le Comité prend également note du fait que selon les chiffres publiés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), en octobre 2022, 37 453 personnes au total étaient mortes de la Covid-19 en Bulgarie depuis le début de la pandémie. Il s'agit d'un chiffre similaire à celui d'autres pays de l'Union européenne comme la Belgique ou la Grèce, dont la population est presque deux fois plus importante que celle de la Bulgarie.

14. La Bulgarie a le taux de mortalité cumulé pour la Covid -19 le plus élevé d'Europe, avec 550 décès pour 100 000 habitants, suivie de la Hongrie avec 492 décès. Le reste des pays de l'Union européenne compte entre 413 et 110 décès pour 100 000 habitants (données produites par l'Université John Hopkins, août 2022). Toutefois, le Comité note également, d'après les chiffres publiés par l'OMS, que le nombre de décès dus à la Covid-19 a régulièrement diminué en Bulgarie depuis février 2022 (passant d'une moyenne de 187 décès par jour en février 2022 à 10 décès par jour en septembre 2022). On observe également une diminution régulière du nombre de personnes infectées. Le taux de morbidité lié à la Covid-19 en Bulgarie était de 1 389,03 pour 100 000 habitants le 6 février 2022 et a diminué à 141,66 pour 100 000 habitants au 10 octobre 2022 (données publiées par Sofiaglobe.com).

15. Le Comité note également que le Gouvernement ne conteste pas les faibles taux de vaccination mentionnés par l'OSEPI, mais précise qu'il a déjà pris des mesures spécifiques pour intensifier la vaccination contre la Covid-19. Il a adopté un plan d'action d'urgence, qui est entré en vigueur en janvier 2022, ciblant les personnes âgées de plus de 60 ans et présentant des problèmes de santé sous-jacents. À titre de mesure générale d'incitation, il accorde en outre une somme forfaitaire de 75 lev bulgares (38,37 euros) à tous ceux qui s'engage dans un schéma vaccinal complet, et il a prévu des points de vaccination mobiles pour les personnes qui ne peuvent pas se déplacer ou qui se trouvent dans des endroits difficiles d'accès. Le Gouvernement

souligne également qu'il a mis en œuvre une campagne d'information sur la nécessité de la vaccination, destinée au personnel médical, aux praticiens et également à la population dans son ensemble, et qu'il est prévu de développer encore cette campagne.

16. Le Comité note que des mesures ont été mises en place par le Gouvernement pour augmenter la vaccination contre la Covid-19. Dans ce contexte, il considère que la question de savoir si les mesures déjà prises par le Gouvernement sont suffisantes et efficaces est une question qu'il conviendrait davantage de traiter dans le cadre de sa décision sur le bien-fondé.

17. Le Comité reconnaît que la situation de la Covid-19 demeure un risque sanitaire majeur pour l'ensemble de la population et plus particulièrement pour les personnes âgées et les personnes souffrant de problèmes de santé sous-jacents, ce qui exige des Etats qu'ils prennent des mesures efficaces, notamment en garantissant l'accès équitable et rapide aux vaccins.

18. Cependant, le Comité note également que le nombre de personnes infectées par la Covid-19 ainsi que le nombre de décès qui en résultent ont diminué de manière très significative en Bulgarie au cours des derniers mois (de février à octobre 2022).

19. Par conséquent, au vu de l'évolution de la situation et compte tenu des mesures prises par la Bulgarie, le Comité considère qu'il n'est pas nécessaire d'indiquer au Gouvernement des mesures immédiates.

20. Par ces motifs, le Comité, sur la base du rapport présenté par József HAJDU, et sans préjuger de sa décision sur le bien-fondé de la réclamation,

## **DÉCLARE LA RÉCLAMATION RECEVABLE**

En application de l'article 7§1 du Protocole, charge le Secrétaire exécutif adjoint d'informer de la présente décision l'organisation auteur de la réclamation et l'État défendeur, de la communiquer aux Parties au Protocole et aux États ayant fait une déclaration au titre de l'article D, paragraphe 2, de la Charte, et de la publier sur le site Internet du Conseil de l'Europe.

Invite le Gouvernement à lui soumettre par écrit, avant le 15 décembre 2022, un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation.

Invite l'OSEPI à lui soumettre dans un délai qu'il fixera une réplique au mémoire du Gouvernement.

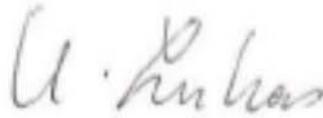
Invite les Parties au Protocole et les États ayant fait une déclaration au titre de l'article D, paragraphe 2, de la Charte à lui transmettre avant le 15 décembre 2022 les observations qu'ils souhaiteraient présenter.

En application de l'article 7§2 du Protocole, invite les organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs visées à l'article 27§2 de la Charte sociale européenne à formuler des observations avant le 15 décembre 2022.

**DÉCIDE A L'UNANIMITE, QU'IL N'Y A PAS LIEU D'INDIQUER AU  
GOUVERNEMENT DES MESURES IMMEDIATES**



József HAJDU  
Rapporteur



Karin LUKAS  
Présidente



Henrik KRISTENSEN  
Secrétaire exécutif adjoint