



Doc. 407

17 octobre 1955

Projet de Charte sociale européenne

Communication

M. Per FEDERSPIEL, Danemark

1.

Le 15 octobre 1955.

Monsieur le Président,

Le 19 septembre 1955, la commission des Questions économiques, réunie à Paris, a été saisie par la commission des Questions sociales du projet de Charte sociale européenne (Doc. 403) afin qu'elle donne son opinion sur les articles concernant la création d'un Conseil Économique et Social Européen. A ce projet était annexé le rapport présenté à son sujet par M. Dehoussc, rapporteur de la commission des Questions sociales et de la sous-commission mixte pour le Conseil Économique et Social. Après avoir entendu l'exposé de M. Mutter sur le document, la commission a nommé rapporteur M. Kalbitzer.

Le 26 septembre, la Commission Permanente a demandé à la commission des Questions économiques de lui faire connaître son opinion sur l'ensemble du projet de Charte sociale européenne, c'est-à-dire également sur la Charte sociale proprement dite. Cette extension du mandat était conforme aux vues de la commission des Questions économiques, que j'ai exprimées en son nom à l'époque, et selon lesquelles l'examen de la question du Conseil Économique et Social ne pouvait être dissocié d'une étude des dispositions qui constituent l'essence même de l'une des principales attributions de cet organisme.

La commission des Questions économiques a étudié le sujet au cours de sa séance du 14 octobre en tenant compte de la proposition que vous avez faite au cours de notre conversation d'hier après-midi et d'après laquelle le débat à l'Assemblée, prévu pour mardi prochain, pourrait prendre la forme d'une première lecture, à l'issue de laquelle l'Assemblée serait appelée à émettre un vote de principe sur les chapitres Ier et II de la Charte, mais non pas sur les chapitres III et IV concernant le Conseil Économique et Social, le vote final sur l'ensemble du projet ne devant intervenir qu'en mai prochain. Toutefois, lors de sa séance du 14 octobre, la commission des Questions économiques a décidé, à l'unanimité, de me charger de vous demander de reporter le débat à la prochaine session de l'Assemblée Consultative.

Si la commission a formulé cette demande, c'est parce qu'elle est intimement convaincue que le projet de Charte sociale doit faire l'objet de sa part d'un examen approfondi en raison du caractère essentiellement économique d'un grand nombre de dispositions susceptibles d'avoir des répercussions profondes sur l'économie des pays. Le peu de temps dont disposait la commission pour faire cette importante étude était manifestement insuffisant pour lui permettre d'émettre un avis mûrement pesé soit sur le projet de Charte sociale proprement dit, soit sur le Conseil Économique et Social envisagé.

Pour justifier la décision de la commission, je vous sou mets en son nom les remarques suivantes, qui sont fondées sur le premier examen préliminaire du projet de Charte sociale européenne et qui traitent d'abord de la Charte elle-même, en second lieu du Conseil Économique et Social.

La Charte sociale fait l'objet des parties I et II du projet.

La première partie, intitulée préambule, consiste en une série de clauses intro-ductives énonçant les principes généraux de la politique sociale et économique dont devront s'inspirer les pays membres.



Pour se rendre compte du caractère économique de ces dispositions, il suffit de se reporter à l'article 2, qui expose les grandes lignes de la politique économique que les gouvernements devraient suivre; l'article 6, qui affirme le droit au travail et à la nécessité du maintien du plein emploi; l'article 7, qui réclame la participation des travailleurs aux bénéfices de l'entreprise en vue d'assurer une répartition plus équitable des revenus; les articles 10 et 11, qui déclarent qu'il appartient aux Etats membres de veiller à l'expansion économique et sociale de leurs territoires d'outre-mer et qui proclament que les pays sont collectivement responsables de l'expansion économique de leurs régions sous-développées; l'article 13, qui recommande l'abaissement des barrières de toute nature qui font obstacle à la libre circulation des personnes et des biens, notamment de la main-d'oeuvre et des capitaux. Le caractère essentiellement économique de ces dispositions est aussi évident que leur portée est vaste.

Ces principes ont un caractère déclaratif. Le dernier article de la première partie, l'article 15, impose toutefois certaines obligations aux signataires, notamment de :

1. reconnaître un certain nombre de droits aux individus;
2. prendre ou autoriser toutes les mesures nécessaires pour garantir l'exercice effectif de ces droits.

Ces droits, qui découlent des principes généraux, sont énumérés dans la seconde partie. Un grand nombre de ces droits, notamment ceux qui sont exposés dans les deux premières sections —intitulées respectivement : (a) droits relatifs au travail; (b) droits à la subsistance et à la sécurité sociale — ont eux aussi un caractère nettement économique, soit en raison de leur nature même, soit par suite, de leurs répercussions sur le plan économique.

Tous ces articles qui exposent les droits ont la même structure : ils commencent chacun par une déclaration relative à l'aspect subjectif d'un droit reconnu en tant que tel, et continuent par une définition des conditions objectives nécessaires pour assurer l'exercice de ce droit. Les principes sont ainsi définis par les moyens propres à les mettre en oeuvre. Vice-versa, les obligations sont énoncées sous forme de stipulations de politique précises.

C'est un truisme que de dire qu'un grand nombre de grands principes économiques peuvent donner lieu à controverse, non seulement en raison de l'élément purement politique qu'ils contiennent, mais aussi parce que nous connaissons mal le fonctionnement complexe du mécanisme économique. Ainsi, un système qui pourrait donner de bons résultats, en ce qui concerne un droit précis dans un pays à un moment donné, pourrait se révéler totalement insuffisant à une autre période ou dans un autre pays.

Il est alors permis de se demander s'il convient de stipuler dans une déclaration de ce genre, dans une Charte, des obligations concernant une politique économique précise. De toute façon, il est nécessaire d'examiner d'aussi près que possible du point de vue économique chaque élément distinct et de s'assurer que les divers éléments sont compatibles les uns avec les autres.

Quelques exemples feront mieux comprendre la nature controversable de certaines des clauses de la Charte d'un caractère strictement économique et montreront qu'il convient de peser soigneusement les avantages et les inconvénients de chacune d'elles.

L'article 1er de la partie II oblige les signataires à pallier par des investissements publics les insuffisances éventuelles des investissements nécessaires au maintien du plein emploi. Ce système peut donner bien souvent de bons résultats, mais il devra presque toujours être complété par d'autres mesures. Il ne constitue que l'un des multiples moyens propres à réaliser le volume nécessaire d'investissement, mais il se peut fort bien que, dans certains cas, il ne soit pas le meilleur.

Le principe du plein emploi et celui de la stabilité du pouvoir d'achat de la monnaie sont énoncés l'un comme l'autre dans le même paragraphe du préambule (article 2) et sont mentionnés de nouveau séparément dans les articles 1er et 13 de la partie II; chacun d'eux constitue un problème très complexe, qui donne lieu à des controverses passionnées, sans compter qu'au cours des dernières années ils ont été difficilement conciliables. La nature des problèmes qui se poseront chaque fois qu'il faudra accorder la priorité à l'un ou à l'autre, ce qui se présentera assez souvent, dépendra évidemment de la situation dans un pays déterminé à une époque donnée.

La semaine de 40 heures [partie II, article 2 (d)], et la retraite fixée légalement à 65 ans [partie II, article 2 (h)] soulèvent l'une comme l'autre de graves difficultés intrinsèques et s'opposent souvent l'une à l'autre; elles ne seront donc pas compatibles dans tous les pays. L'une peut nuire à l'autre et, ensemble, elles peuvent empêcher la réalisation d'un troisième objectif économique, tel que celui qui consiste, pour les gouvernements (partie II, article 10), à fournir des biens de consommation et un logement à des prix abordables; c'est là probablement la clause économique la plus lourde de conséquences de la Charte.

"Une autre disposition qui donne lieu à controverse (partie II, article 4) est celle qui stipule que les travailleurs devront participer à la direction et aux bénéfices de l'entreprise, question sur laquelle même les syndicats sont loin d'être d'accord.

Cette énumération des dispositions économiques de la Charte qui sont sujettes à controverse est loin d'être complète. Il faut ajouter que plusieurs des mesures sociales préconisées aux parties I et II peuvent avoir aussi sur le plan économique des répercussions extrêmement vastes, qui appellent un examen approfondi.

Enfin, il convient de noter que le projet de convention des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, dont s'inspire en grande partie le projet de Charte sociale, va bien moins loin que la Charte lorsqu'il s'agit de définir les droits des individus sous forme d'obligations de l'État, et que les organismes des Nations Unies étudient laborieusement cette question depuis de nombreuses années, et n'ont pas encore terminé leurs travaux.

Le fait que la Charte sociale doive être appliquée par le Conseil Économique et Social, la très grande portée de ses répercussions économiques et les engagements qui en découlent prouvent d'une manière péremptoire la nécessité, pour la commission des Questions économiques, d'entreprendre une étude approfondie des articles pertinents du projet de Charte sociale proprement dit.

Les dispositions relatives au Conseil Economique et Social Européen envisagé sont contenues dans la partie III du projet, qui indique les fonctions et la structure du Conseil, et dans la partie IV, qui traite de la mise en oeuvre de la Charte

Il ressort clairement du texte des articles 20 et 21 que la création du Conseil vise essentiellement à « assurer le respect et l'exécution des engagements résultant pour les Hautes Parties Contractantes de la présente Charte » (article 20). Toutefois, le Conseil devra en outre préparer, orienter et faciliter les mesures d'intégration ou de coopération entreprises ou à entreprendre, soit pour l'ensemble, soit pour les divers secteurs de la vie, sociale et économique européenne : (a) par le développement des contacts à l'échelon européen entre les différentes organisations professionnelles et sociales ainsi qu'entre les services techniques et administratifs des divers États; (b) par des recommandations adressées, sur avis favorable de l'Assemblée Consultative, au Comité des Ministres et aux autres organisations européennes gouvernementales (article 21).

Le Conseil sera composé de 93 membres, représentant pour un tiers les employeurs, pour un tiers les travailleurs et pour le dernier tiers l'intérêt général. Ces derniers seront choisis parmi les experts gouvernementaux, les représentants des consommateurs, des activités économiques indépendantes et des activités sociales et culturelles. Les membres du Conseil ne sont liés par aucun mandat ou instruction et devront prendre leur décision à la majorité simple des voix exprimées. Le Conseil ne peut adopter des recommandations qu'autant que les deux tiers de ses membres se trouvent réunis (articles 23 à 28).

D'après le libellé des articles 20 et 21 on serait en droit de penser qu'en insistant particulièrement sur le rôle du Conseil en tant qu'organe chargé d'assurer la mise en oeuvre de la Charte sociale, on relègue à l'arrière-plan son rôle plus général et — en principe — au moins aussi important, et ceci d'une manière qui n'est guère propre à rehausser la situation de cet organe dans ce domaine.

Toutefois, la question essentielle est de savoir si, dans les circonstances actuelles, la création d'un Conseil Economique et Social Européen répond à une nécessité, abstraction faite de ses attributions relatives à l'exécution des engagements résultant de la Charte sociale.

Dans son rapport sur les articles du projet de Charte sociale européenne relatifs au Conseil Economique et Social Européen, M. Dehousse consacre le chapitre II à l'examen de la nécessité d'une telle institution.

M. Dehousse commence son exposé par la constatation ci-après :

« Il existe de nos jours une tendance générale des institutions démocratiques de montrer un souci de plus en plus aigu et de tenir compte avec de plus en plus de soin de l'opinion des divers secteurs de la vie économique et sociale ou, plus concrètement, des organisations professionnelles et syndicales qui en émanent. Cette tendance a pour effet de conduire à l'adjonction aux institutions politiques d'organes plus ou moins développés et coordonnés dont la mission est d'assurer l'influence officielle de ces différents secteurs. L'expression des organisations professionnelles, techniques ou sociales, a pris rang de fonction normale en régime démocratique — on a voulu y voir un quatrième pouvoir — et les institutions internationales, à leur tour, n'échappent point à cette évolution. »

Le rapport mentionne ensuite un certain nombre de ces organisations représentatives créées par des États membres, c'est-à-dire sur le plan national, notamment le Conseil économique français et le Conseil économique et social des Pays-Bas. Bien que la composition de ces deux organismes soit dominée par les représentants des syndicats ouvriers et patronaux, le Conseil français comprend également des représentants d'autres organisations — consommateurs, coopératives, classes moyennes, etc. — tandis qu'un tiers des membres du Conseil des Pays-Bas sont directement désignés par la Couronne en qualité d'experts. Tous les membres agissent en leur nom personnel et sans recevoir d'instructions de leurs organisations.

Les fonctions des deux Conseils sont similaires et consistent : (a) à répondre à des demandes d'avis sur les mesures sociales et économiques envisagées par le Gouvernement — mais tandis que les ministres néerlandais sont en principe tenus de demander son avis au Conseil, les autorités françaises ne sont pas soumises à cette obligation et formulent rarement de telles demandes; (/;) émettre un avis de leur propre initiative

Le rapport souligne ensuite que, même lorsqu'il n'existe pas d'organisme de ce genre, les gouvernements invitent, très souvent les diverses organisations non-gouvernementales à donner leur avis sur les mesures importantes qu'ils envisagent de prendre dans le domaine économique et social.

Parmi les organismes internationaux de cet ordre, le rapport mentionne le Comité consultatif de la C. E. C. A., composé d'un nombre égal de représentants des producteurs, des travailleurs, des utilisateurs et des négociants, tous nommés par le Conseil de Ministres. Ce Comité peut toujours être consulté par la Haute Autorité qui, en outre, est tenue de le faire dans certains cas.

En comparant le champ de compétences limité de ce Comité avec la compétence générale attribuée par le projet de traité de Communauté Politique au Conseil Economique et Social qui avait été envisagé, mais n'a jamais vu le jour, M. Dehousse conclut (paragraphe 41), qu'« il n'existe pas en Europe, à proprement parler, d'institution officielle assurant une association suffisamment étroite des organisations professionnelles et sociales à l'élaboration de la politique économique et sociale européenne ».

Se référant à la procédure de consultation des organisations internationales non-gouvernementales, établie par le Conseil de l'Europe, l'O. E. C. E., la C. E. E., etc., le rapport déclare ensuite : « Le statut consultatif accordé par le Conseil de l'Europe à certaines organisations syndicales ou professionnelles illustre suffisamment les lacunes de ce système » en ce sens que « l'opportunité des consultations y est toujours laissée à l'appréciation de l'organisme officiel en cause. Elles ne permettent donc de recueillir que des avis fragmentaires, les points de vue respectifs n'ayant jamais l'occasion de se confronter avant d'être émis ».

M. Dehousse conclut en déclarant que, d'une façon générale, « les résultats de ces consultations... seraient infiniment plus substantiels si elles étaient coordonnées dans un organisme ayant une vue d'ensemble des problèmes économiques et sociaux européens » (paragraphe 43).

La thèse favorable à la création d'un Conseil Économique et Social Européen (abstraction faite de ses fonctions relatives à la Charte sociale elle-même), paraît ainsi reposer sur deux arguments distincts :

Premièrement, les organisations non-gouvernementales représentatives devraient être associées à l'élaboration de la politique européenne plus étroitement qu'elles ne le sont actuellement;

Deuxièmement, la consultation de ces organisations aurait plus de poids si leurs divers points de vue pouvaient être confrontés et coordonnés avant d'être émis.

Il s'agit donc, en premier lieu, d'examiner la valeur des arguments énoncés ci-dessus et, en second lieu, de déterminer si, une fois reconnus, ces arguments justifient la création du Conseil Économique et Social envisagé.

En ce qui concerne le premier argument, il est possible d'être bref. Pour sa part, le Conseil de l'Europe sera probablement unanime à reconnaître que l'association des organisations internationales non-gouvernementales à ses travaux est encore insuffisamment développée, et que le renforcement des liens existants pourrait contribuer matériellement au bon fonctionnement du Conseil.

Le second argument présente un caractère tout différent et prête bien davantage à la controverse. La question essentielle peut être énoncée simplement de la façon suivante : est-il réellement souhaitable que les points de vue des diverses organisations non-gouvernementales soient coordonnés avant d'être soumis aux organes intergouvernementaux compétents?

S'il est vrai, comme l'indique M. Dehousse, que « l'expression des organisations professionnelles, techniques ou sociales, a pris rang de fonction normale en régime démocratique », on est tout aussi fondé à souligner que cette tendance a été, dans une large mesure, accueillie avec méfiance comme étant susceptible en fait, sinon en droit, de porter atteinte à la suprématie des assemblées parlementaires. Loin d'entraîner une consolidation des forces extraparlémentaires, cette tendance a souvent eu l'effet opposé, en éveillant chez les représentants élus le souci de préserver l'indépendance des parlements à l'égard des intérêts organisés.

Les auteurs de la Charte sociale envisagent la coordination des points de vue des organisations, qui revêtiront la forme de recommandations adoptées à la majorité (articles 26 et 28).

Les organisations intergouvernementales — de même que l'Assemblée Consultative dont l'article 21 stipule qu'elle devra approuver ces recommandations — seront ainsi saisies de recommandations qui, du moins virtuellement, seront fonction de l'importance accordée — forcément de façon très arbitraire — aux divers groupes d'intérêts représentés au sein du Conseil Économique et Social. En pratique, sinon en théorie, il n'est que trop facile de prévoir que les décisions du Conseil donneront lieu à une lutte que se livreront les deux principaux groupes, représentants des travailleurs, représentants des employeurs, pour se rallier le plus grand nombre possible de représentants de « l'intérêt général ». Ce qu'il y a de plus important encore, c'est qu'en principe les divers intérêts représentés — quelle que soit la répartition des sièges adoptée en définitive — sont en fait impossibles à évaluer, du moins tant que l'idée d'une communauté corporative n'est pas admise comme base de notre système politique. Si cette dernière possibilité peut être exclue, il serait important de déclarer, en y insistant, que le seul critère permettant de comparer entre eux les intérêts des divers groupes est le critère politique appliqué par les parlementaires qui représentent — chacun dans son pays respectif — à peu près le même nombre de voix, et par les gouvernements qui gouvernent selon leur majorité. La commission des Questions économiques considère que c'est là un problème extrêmement délicat, au sujet duquel on ne devrait émettre aucune opinion sans que ses divers aspects aient été examinés à fond. En ce qui concerne la procédure envisagée, il y a lieu de noter, en outre, que les recommandations du Conseil devront être adressées — par l'entremise de l'Assemblée Consultative — (i) au Comité des Ministres, (ii) à d'autres organismes gouvernementaux européens. Cela signifie que les recommandations du Conseil Économique et Social, bien que celui-ci doive être créé « dans le cadre du Conseil de l'Europe », pourront contourner le Comité des Ministres, fait qui conférerait au nouvel organisme un statut dont l'Assemblée Consultative elle-même ne jouit pas.

Résumant ses observations précédentes, la commission des Questions économiques estime pouvoir souscrire pleinement au premier argument — la nécessité d'associer plus étroitement les organisations représentatives non-gouvernementales à la formulation d'une politique européenne — mais elle doit exprimer ses craintes à propos du deuxième argument — la nécessité d'une coordination préalable des points de vue des organisations sous la forme proposée.

Il reste à examiner si la nécessité d'assurer les liens plus étroits avec les organisations non-gouvernementales justifie la création d'un Conseil Économique et Social Européen, tel qu'il a été proposé, tout en continuant de ne pas tenir compte des fonctions envisagées pour cet organisme en rapport avec la mise en oeuvre de la Charte sociale, que la commission des Questions économiques n'a pas pu discuter.

D'une manière générale, et comme question de principe, la commission tient vivement à ce que, avant toute décision de créer un nouvel organisme, international, sur le plan européen, on explore toutes les autres solutions possibles. Il semble, d'après la documentation disponible, qu'une telle enquête n'ait pas encore été entreprise; la commission des Questions économiques estime donc qu'il y a lieu de soumettre cette question à un examen attentif avant d'aller plus loin.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Signé : Per FEDERSPIEL

Président de la commission des Questions économiques