Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**Doc. 942**
20 janvier 1959

# Charte Sociale et la Conférence Tripartite

**Communication**
à la Recommandation 167 (1958)
M. Willy BIRKELBACH, Allemagne

## 1. Introduction

La Conférence tripartite qui s'est tenue à Strasbourg du 1 e r au 12 décembre 1958 a été convoquée par le Conseil d'administration du Bureau International du Travail à la demande du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et conformément à l'Accord conclu le 23 novembre 1951 entre le Conseil de l'Europe et l'Organisation Internationale du Travail.

On sait que l'article 3, paragraphe 2, de cet accord dispose que, chaque fois que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe jugera nécessaire de tenir une réunion européenne d'un caractère tripartite pour traiter de questions qui, intéressant le Conseil de l'Europe, entrent dans le champ d'activité de l'O.I.T., il proposera au Conseil d'administration que ce dernier convoque ladite réunion.

Cette disposition s'appliquait parfaitement au projet de Charte sociale européenne qui traite d'un certain nombre de questions ayant déjà fait l'objet de diverses conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail. A cet égard, il convient de noter que, dès le mois de juillet 1955, l'Assemblée Consultative — dans sa Résolution 69 portant réponse au quatrième rapport de l'O.I.T. à l'Assemblée — avait proposé que le projet de Charte sociale fût soumis à une conférence européenne tripartite, c'est-à-dire à une conférence composée de représentants des gouvernements et des organisations d'employeurs et de travailleurs des États membres du Conseil de l'Europe.

Le but de la Conférence était d'obtenir de l'O.I.T. toute l'aide technique possible pour l'établissement du texte définitif de la Charte.

Il était bien entendu que la Conférence n'aurait aucun pouvoir de décision. Son rapport, qui devait être adressé au Comité des Ministres et porté à l'attention du Conseil d'administration du B.I.T., prendrait acte des points de vue des participants ou groupes de participants. Toutefois, la Conférence pourrait, dans certains cas, formuler son avis en proposant des textes sous la forme de dispositions du projet de Charte. Il appartiendra au Conseil de l'Europe d'établir lui-même le texte définitif de la Charte.

Tous les États membres du Conseil, à l'exception de l'Islande et de la Turquie, ont envoyé des délégations tripartites à la Conférence. La Turquie était représentée par un observateur. Chaque délégation tripartite se composait de deux délégués gouvernementaux (hauts fonctionnaires de l'administration sociale et des services du travail),. un délégué des employeurs et un délégué des travailleurs. En outre, les délégations étaient accompagnées d'un certain nombre de conseillers techniques.

Le Conseil de l'Europe, le Conseil d'administration du B.I.T. et l'O.E.C.E. étaient représentés par des délégués admis à participer aux travaux de la Conférence, mais sans droit de vote.

La délégation du Conseil de l'Europe était composée comme suit :

Comité des Ministres :

M. G. C. Veysey, Président du Comité social

M. Geller, Vice-Président du Comité social

Assemblée Consultative

Bureau :

M. F. Dehousse, Président

M. B. Elmgren, Vice-Président

Commission sociale :

M. P. Strasser, Président

M. W. J. Schuijt, Vice-Président

M. W. Birkelbach

M. L. Montini M. B. Ecevit

Commission économique :

.M. H. Vos

Les Nations Unies, la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, l'Union de l'Europe Occidentale, la Communauté Économique Européenne, la Communauté européenne de l'Énergie atomique et le Comité intergouvernemental pour les Migrations européennes étaient représentés par des observateurs, de même que la Confédération internationale des Syndicats libres, la Confédération internationale des Syndicats chrétiens et l'Organisation internationale des Employeurs.

En outre, la Fédération internationale des Producteurs agricoles et la Confédération européenne de l'Agriculture avaient été invitées à se faire représenter par des observateurs.

**2. Ouverture et procédure de la Conférence**

Avant l'ouverture officielle de la Conférence, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a prononcé une brève allocution de bienvenue dans laquelle il a souligné l'intérêt que le Conseil de l'Europe et notamment son Assemblée ont porté aux problèmes sociaux et aux mesures propres à favoriser le progrès social et économique en Europe. Le B.I.T. a bien voulu faire profiter le Conseil de sa longue et précieuse expérience technique en ce qui concerne la coopération internationale dans le domaine social. L'accord de 1951 a permis l'établissement de relations très fructueuses entre les deux organisations et, par ses rapports annuels, l'O.I.T. a tenu l'Assemblée informée de ses activités en Europe, ce qui a permis à l'Assemblée d'en discuter publiquement.

Le Président du Conseil d'administration du B.I.T. a déclaré officiellement ouverte la Conférence, qui a ensuite élu à sa présidence M. Fernand Dehousse, Président de l'Assemblée Consultative.

Dans son discours présidentiel, M. Dehousse a évoqué les projets de texte de la Charte sociale élaborés antérieurement par différentes commissions de l'Assemblée, tels que celui contenu dans le Document 536 (établi par la commission des Affaires Générales) et surtout celui contenu dans le Document 403 (établi par la commission sociale). Le Président aurait aimé voir distribuer ces documents aux membres de la Conférence [1].

Le Président a ensuite rappelé que, de l'avis de l'Assemblée confirmé par le Comité des Ministres, la Charte sociale devrait définir les objectifs sociaux des États membres du Conseil de l'Europe et servir de guide à l'action future du Conseil dans le domaine social. Elle devrait constituer, dans ce domaine, un complément de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

En ce qui concerne les dix-huit articles de fond contenus dans la partie II du projet de Charte, le Président a fait observer qu'ils pouvaient paraître quelque peu laconiques par rapport aux conventions de l'O.I.T. Toutefois, les deux types d'instruments sont de natures totalement différentes. D'une façon générale, les

1. La Conférence a travaillé sur la base d'un document préparé par le B.I.T. qui contenait le projet de Charte sociale établi par le Comité social, ainsi qu'une comparaison entre les dispositions du projet de Charte et les conventions et recommandations correspondantes de l'O.I.T.

conventions de l'O.I.T. organisent l'application des principes énoncés. Elles laissent moins que ne le fait la Charte la mesure de cette application à l'appréciation des administrations nationales. Néanmoins, la Charte ne semble pas être en. deçà des conventions de l'O.I.T.

Le Président a ensuite examiné la partie III du projet de Charte dans laquelle les gouvernements s'engagent à sé considérer comme liés par au moins 10 articles sur 18 ou par au moins 45 paragraphes sur 62 paragraphes numérotés. Des systèmes analogues ont été utilisés dans certaines conventions de l'O.I.T., mais de façon plus stricte et plus rigoureuse. C'est ainsi que les conventions déterminent à l'avance les groupes d'engagements qui doivent être acceptés.

Si l'on ne peut espérer que tous les États membres du Conseil de l'Europe accepteront d'être liés par toutes les dispositions de la Charte, il serait très utile d'établir au moins un certain noyau commun de normes et d'obligations valables pour tous. La totalité de la Charte devrait alors être acceptée dans un délai raisonnable.

A ce propos, on pourrait prévoir une mise en oeuvre par étapes en ce sens que les normes de chaque État et le délai pour les atteindre seraient fixés dans des programmes successifs arrêtés d'un commun accord.

M. Dehousse a alors exprimé quelque scepticisme quant au contrôle de la mise en oeuvre de la Charte tel qu'il est prévu dans le projet soumis à la Conférence. Ce système est, dans une certaine mesure, semblable à celui employé par l'O.I.T. pour le contrôle de l'application des conventions, mais, pour la Charte, l'instance supérieure serait le Comité des Ministres et les Ministres pourraient s'adresser les uns aux autres des recommandations. Il eût été préférable de copier plus complètement le système de l'O.I.T., y compris la procédure des plaintes et des réclamations, qui peuvent faire l'objet d'une enquête, d'un renvoi devant la Cour internationale de Justice et d'une action de la Conférence internationale du Travail. On aurait également pu s'inspirer du système de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Dans sa résolution de décembre 1956 (Résolution (56) 25), le Comité des Ministres avait expressément indiqué que les organisations patronales et syndicales devraient participer au contrôle de la mise en oeuvre de la Charte. Les dispositions contenues dans le projet soumis à la Conférence sont à cet égard insuffisantes. Les gouvernements devraient agir en coopération étroite avec ceux qui sont les représentants les plus directs des diverses branches de la vie économique et sociale. En conséquence, le Président a recommandé de remettre sur le métier le projet de Conseil économique et social européen précédemment envisagé par l'Assemblée Consultative.

La Conférence a institué deux commissions chargées d'étudier, l'une les clauses de fond du projet de Charte, c'est-à-dire les parties I et II, et l'autre les clauses d'application et les clauses juridiques contenues dans les parties III, IV et V. Après trois séances plénières tenues les 1 e r et 2 décembre, au cours desquelles la Conférence a réglé diverses questions d'organisation et de procédure et procédé à un échange de vues général sur le projet de Charte, les commissions se sont mises à l'oeuvre. Leurs rapports ont ensuite été examinés et adoptés lors de nouvelles séances plénières tenues vers la fin de la Conférence.

Dans certains cas, il a été procédé à un vote, mais tant en commission qu'en séance plénière on s'est efforcé de recourir le moins souvent possible à cette procédure. Dans un certain nombre de cas, les décisions ont été prises à l'unanimité ; dans d'autres, les points de vue des divers délégués ou groupes de délégués ont été consignés.

Dès la seconde séance plénière de la Conférence, tenue le 1 e r décembre après-midi, le Président a donné la parole à M. Strasser, Président de la commission sociale de l'Assemblée. M. Strasser a déclaré que l'Assemblée connaissait très bien la grande valeur que revêtirait l'avis formulé par la Conférence tripartite qui comprenait tant de spécialistes des questions sociales. C'est en se fondant sur l'avis technique de cette Conférence que l'Assemblée Consultative et la commission sociale seraient à même de procéder à l'examen final et politique du texte de cette Charte.

M. Strasser a émis le voeu que les dispositions de la Charte soient au moins égales aux normes définies par l'Organisation Internationale du Travail. En outre, la Charte n'aurait aucune valeur si elle ne contenait pas un certain nombre — un certain «noyau» — d'articles qui soient obligatoirement ratifiés par toutes les parties contractantes, ainsi qu'un certain nombre d'autres dispositions que les parties contractantes devraient choisir d'accepter au départ. Le reste des articles devrait être ratifié par tous dans un délai déterminé et raisonnable.

De l'avis unanime de la commission sociale de l'Assemblée, ce « noyau » obligatoire devrait comprendre les articles 1, 2, 5, 6, 12 et 18.

Se fondant sur les décisions adoptées par la commission sociale à sa réunion du 13 septembre 1958[2] , M. Strasser a également préconisé la reconnaissance du plein emploi comme objectif à atteindre, la garantie explicite du droit de grève et l'adoption de normes minimum de sécurité sociale égales à celles qui seront définies dans le Code européen de Sécurité sociale. En outre, la semaine de quarante heures devrait être l'un des objectifs à atteindre, sans que cela soit nécessairement spécifié dans la Charte.

M. Strasser a ensuite exposé assez longuement les idées de la commission sociale concernant le contrôle parlementaire de l'application de la Charte sans lequel, a-t-il déclaré, le but même de la Charte serait compromis. Les rapports gouvernementaux prévus aux articles 20 et 21, ainsi que les observations des organisations nationales d'employeurs et de travailleurs prévues à l'article 22, devraient être transmis par le Secrétaire Général tant à l'Assemblée qu'au comité d'experts indépendants visé à l'article 23.

Les conclusions du comité d'experts devraient être transmises non seulement au souscomité du Comité social gouvernemental mentionné à l'article 26, mais également à l'Assemblée. Celle-ci serait ainsi en mesure de se faire une opinion sur la base des rapports originaux, à la lumière des conclusions des experts. Elle communiquerait son avis au Comité des Ministres qui recevrait également l'avis du sous-comité du Comité social gouvernemental. L'Assemblée serait ainsi en mesure d'exercer une influence sur les décisions à prendre par le Comité des Ministres et elle serait également informée des décisions prises.

## 3. Principaux points du débat

Le compte rendu officiel de la Conférence n'a pas été encore publié et il serait prématuré d'entrer dans les détails. Il est cependant possible de mentionner quelques points essentiels.

### *3.1. (a) Le « noyau » d'obligations communes*

Lorsque la commission des clauses d'application a examiné l'article 19 du projet de Charte, le groupe des travailleurs et les délégués gouvernementaux de Belgique et de France ont proposé de nouveaux textes.

Les travailleurs ont suggéré que les parties contractantes acceptent toutes les dispositions de la partie II de la Charte.

Un membre gouvernemental a proposé un noyau commun d'obligations comprenant l'article 5 (droit syndical), l'article 6 (droit de négociation collective) et l'article 12 (droit à la sécurité sociale).

Un autre membre gouvernemental a proposé qu'en plus des article 5 et 6 et du premier paragraphe de l'article 12 le noyau comprenne également l'article 1er , paragraphe 1 (niveau de l'emploi), l'article 2 (droit à des conditions de travail équitables), l'article 9 (droit à l'orientation professionnelle) et l'article 10 (droit à la formation professionnelle).

La proposition des travailleurs n'a pas été appuyée. Par contre, un certain nombre de membres gouvernementaux, notamment ceux de l'Autriche, de l'Italie, du Luxembourg et de la Suède ont déclaré approuver le principe contenu dans les propositions belge et française, sous réserve de certains amendements concernant les dispositions à accepter obligatoirement.

La recommandation suivante a ensuite été soumise à la commission :

«Les membres gouvernementaux de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de la France, de la République Fédérale d'Allemagne, de la Grèce, de l'Italie, du Grand-Duché de Luxembourg, des Pays-Bas, de la Suède et du Royaume-Uni, confrontant leurs vues, estiment qu'il serait souhaitable que la Charte contienne en son article 19 l'énumération d'un certain nombre d'articles ou de paragraphes qui devraient obligatoirement figurer dans la ratification, en vue de constituer un dénominateur commun des politiques sociales des États membres du Conseil de l'Europe. Ils pensent que les différents articles et paragraphes proposés par les délégations belge, française, italienne et suédoise, sur la base du projet de Charte du Comité social, méritent d'être pris en considération par le Comité des Ministres pour lui permettre de déterminer parmi ces articles et paragraphes le minimum commun obligatoire dans le texte définitif de la Charte.

Les membres gouvernementaux estiment que ce choix devrait être déterminé de telle sorte qu'il permette de rallier l'adhésion de plus large.»

2. Voir Doc. AS/Soc. (10) PV 3 rev.

Cette recommandation a été approuvée par la commission, avec certaines réserves et précisions. C'est ainsi que le groupe des employeurs souhaitait que soit supprimée la deuxième phrase de la recommandation concernant le choix des dispositions obligatoires. Le groupe des travailleurs souhaitait que soit fixé un délai, de cinq ans par exemple, pour l'acceptation des dispositions de la Charte non comprises dans le « noyau ». Un membre gouvernemental a déclaré qu'il approuvait la recommandation, étant entendu que le choix des dispositions obligatoires serait laissé à la discrétion du Comité des Ministres.

### *3.2. (b) Procédure de mise en oeuvre*

A la commission des clauses d'application, le groupe des travailleurs ainsi qu'un membre gouvernemental ont émis l'opinion que les employeurs et les travailleurs devraient participer plus directement au contrôle de l'application de la Charte. Les principales propositions formulées à cet effet ont été les suivantes :

*Les travailleurs ont proposé, en remplacement des deux premiers paragraphes de l'article 26, que les rapports des parties contractantes concernant la mise en oeuvre ainsi que les conclusions du comité d'experts prévu à l'article 23 soient soumis à un comité composé d'un représentant du gouvernement, d'un représentant des employeurs et d'un représentant des travailleurs pour chaque partie contractante.*

*Un membre gouvernemental a proposé l'institution d'un comité tripartite moins nombreux, composé de huit membres gouvernementaux, quatre membres employeurs et quatre membres travailleurs. Toutefois, les membres employeurs et la majorité des membres gouvernementaux n'ont pas cru pouvoir accepter ces propositions.*

A la séance plénière, la même idée a été reprise sous une forme un peu différente par une autre délégation gouvernementale. La discussion ayant fait apparaître que cette idée ne trouvait pas un appui suffisant, la proposition de compromis suivante a été présentée :

« La Conférence émet le voeu que le Comité des Ministres associe, avec voix deliberative, selon les modalités qu'il fixera, un certain nombre de représentants d'organisations d'employeurs et de travailleurs au mécanisme qui sera institué pour examiner les rapports des experts au sujet de l'application de la Charte sociale. »

Cette proposition a été rejetée par 26 voix contre 22, sans abstention. Les autres propositions ont également été rejetées.

L'article 26 a alors été adopté sous sa forme originale. La Conférence a ainsi adopté, sans modification, l'ensemble de la partie IV.

### *3.3. (c) Inspection du travail*

Un membre gouvernemental a proposé que soit inséré dans la Charte un nouvel article aux termes duquel les parties contractantes s'engageraient à établir et à maintenir un système d'inspection du travail en vue d'assurer l'application effective des normes de la Charte en ce qui concerne les conditions de travail et la protection du travailleur. Ce système était décrit en cinq paragraphes.

Le groupe des travailleurs a formulé une proposition analogue.

La commission a décidé de porter ces textes à l'attention du Comité des Ministres en insistant sur les points suivants :

*Un système effectif d'inspection du travail revêt une grande importance ;*

*Il serait bon d'examiner si un nouvel article éventuel concernant cette inspection devrait être inséré dans la partie II de la Charte ou dans une partie suivante ;*

*Si le nouvel article ou paragraphe était inséré à la partie II, le nombre des articles ou paragraphes que les parties contractantes devraient accepter sous l'article 19 de la Charte pourrait être augmenté.*

Cette proposition a été adoptée par la Conférence.

**4. Conclusions**

Outre les points mentionnés ci-dessus, la Conférence a également adopté — dans certains implecas à l'unanimité — des recommandations détaillées concernant le libellé des clauses de fond de la Charte. Toutefois, comme on l'a déjà indiqué, la délégation de l'Assemblée considère que, faute de pouvoir se référer au compte rendu officiel de la Conférence, il serait prématuré d'engager une discussion sur les détails.

La délégation estime que la Conférence a fourni une contribution technique des plus précieuses à la rédaction définitive de la Charte. La discussion a fait apparaître sous un jour nouveau nombre de problèmes techniques que posent la rédaction et l'application des dispositions de la Charte. Ainsi, à la commission des clauses de fond, un débat prolongé et instructif s'est institué sur la façon dont il y avait lieu d'interpréter et d'appliquer le principe du droit de la main-d'oeuvre masculine et de la main d'oeuvre féminine à une rémunération égale pour un travail de valeur égale. De l'avis des employeurs, l'absence d'une certaine souplesse dans ce domaine rendrait l'emploi de femmes plus difficile et risquerait de limiter leurs possibilités de travail. Dans les conventions collectives, une discrimination est souvent prévue de façon explicite entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine et certaines occupations sont considérées plutôt comme des « emplois de femme » tandis que d'autres sont considérées comme des « emplois d'homme », les premiers tendant parfois à être moins bien rémunérés que les seconds. Pour leur part, les . membres travailleurs ont estimé que cette conception était périmée. Ils ont souligné l'importance croissante des femmes dans les différents emplois et ont fait observer qu'en raison des progrès techniques de nombreuses tâches qui étaient auparavant considérées comme ne convenant pas aux femmes pouvaient désormais être exécutées par elles de façon satisfaisante.

De l'avis de la délégation de l'Assemblée, c'est précisément le caractère. technique de la Conférence qui limite le rôle que celle-ci pouvait jouer dans l'établissement d'une Charte sociale européenne en tant qu'instrument d'une politique sociale européenne avancée. Les représentants gouvernementaux à la Conférence, qui sont de hauts fonctionnaires et des experts, ne pouvaient pas adopter à l'égard des problèmes en cause un point de vue politique suffisamment libre et de telles considérations politiques doivent venir compléter l'avis technique de la Conférence. La Charte devrait donc prévoir une procédure permettant à l'Assemblée Consultative de participer comme il convient au contrôle de l'application de ses dispositions et d'exercer une influence politique sur les gouvernements appelés à la mettre en oeuvre. De cette façon, outre ses aspects nationaux, les aspects particulièrement européens de la Charte pourraient être suffisamment développés et soulignés.

En ce qui concerne la future procédure d'élaboration du texte définitif de la Charte, la délégation attache une grande importance à ce que le Comité des Ministres transmette sans tarder à l'Assemblée le projet de texte établi par le Comité social ainsi que le rapport de la Conférence tripartite, ce qui permettrait à l'Assemblée d'exprimer son avis à la lumière des résultats de la Conférence avant que de nouvelles mesures soient prises en vue de l'établissement du texte définitif.