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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Avis 71 (1975)[1]

Troisième cycle de contrôle de l'application de la Charte sociale européenne

Assemblée parlementaire

L'Assemblée,

1. Vu la partie IV de la Charte sociale européenne, et spécialement les articles 28 et 29 ;

2. Ayant examiné les conclusions du Comité d'experts indépendants portant sur le contrôle de l'application de la charte au cours de la période 1970-1971, et ayant également pris en considération le troisième rapport du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne ;

3. Rappelant les termes de ses Avis nos 57 (1971) et 64 (1973), sur le contrôle de l'application de la charte pour les deux premières périodes biennales,

4. Exprime sa vive déception que le Comité des Ministres n'ait pratiquement donné aucune suite aux propositions les plus importantes contenues dans l'avis de l'Assemblée et n'ait, en particulier, adressé aux Parties Contractantes aucune recommandation conformément à l'article 29 de la charte, ni même aucune suggestion précise à la suite de la non-conformité de certaines législations ou pratiques nationales avec des dispositions de la Charte sociale acceptées par lesdites Parties Contractantes ;

5. Souligne à nouveau que les interprétations données par les experts indépendants doivent être considérées comme des avis particulièrement autorisés, dont on ne saurait s'écarter, sauf raisons impérieuses ;

6. Insiste très fermement auprès du Comité des Ministres pour qu'il adresse des recommandations en vue d'une stricte application de la Charte sociale aux Etats suivants :

à l'Autriche, en ce qui concerne l'application de l'article 8, paragraphe 2, et de l'article 19, paragraphe 6 ;

à Chypre, en ce qui concerne l'application de l'article 12, paragraphe 2 ;

au Danemark, en ce qui concerne l'application de l'article 8, paragraphe 1 ;

à l'Irlande, en ce qui concerne l'application de l'article 1er, paragraphe 2, de l'article 8, paragraphe 1, et de l'article 18, paragraphes 2 et 3 ;

à l'Italie, en ce qui concerne l'application de l'article 8, paragraphe 2, et de l'article 13, paragraphe 1 ;

à la Norvège, en ce qui concerne l'application de l'article 19, paragraphe 6 ;

au Royaume-Uni, en ce qui concerne l'application de l'article 8, paragraphe 1, de l'article 18, paragraphes 2 et 3, et de l'article 19, paragraphe 6 ;

1. Discussion par l'Assemblée le 22 avril 1975 (3e séance) (voir Doc. 3592voir Doc. 3592, rapport de la commission des questions sociales et de la santé). Texte adopté par l'Assemblée le 22 avril 1975 (3e séance).

7. Propose au Comité des Ministres d'inviter les Etats intéressés à mettre leur législation et leur pratique en harmonie avec les dispositions de la charte dans les cas visés au paragraphe précédent, et de leur impartir un délai convenable au terme duquel rapport devrait être fait par eux sur les mesures prises à cet effet ;

8. Propose au Comité des Ministres de transmettre à titre de suggestion aux Etats intéressés les autres observations du Comité d'experts indépendants, et tout spécialement à l'Italie, à la Norvège et à la Suède celles qui concernent l'application de l'article 4, paragraphe 3, de la charte, relatif au droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale ;

9. Réitère sa proposition au Comité des Ministres de mettre en oeuvre la procédure prévue à l'article 22 de la charte ;

10. Attire expressément l'attention du Comité des Ministres sur les considérations contenues dans l'exposé des motifs du présent avis (Doc. 3592), notamment sur les paragraphes 25 à 27[2] relatifs à l'aménagement du contrôle de la Charte sociale européenne, et demande au Comité des Ministres de soumettre officiellement

---

2. 25. Le Comité gouvernemental présente des propositions tendant à alléger les charges de travail des Parties Contractantes et des organes de contrôle, sans pour autant envisager d'amender la charte ni causer un préjudice à sa mise en oeuvre. Il s'agirait d'étaler le contrôle de l'application de l'ensemble des dispositions acceptées à la partie II de la charte sur six années, en approfondissant tous les deux ans l'examen d'un tiers seulement des dispositions. Les gouvernements seraient invités à établir tous les deux ans un rapport détaillé pour les dispositions acceptées qui, au cours de la période donnée, doivent faire l'objet d'un examen approfondi par les organes de contrôle, et présenter de façon succincte un rapport général pour les autres dispositions acceptées, rapport dans lequel ils pourront, s'ils le désirent, insérer les renseignements sur les changements importants à leurs yeux, survenus depuis la présentation du précédent rapport. Cependant, le premier rapport de toute nouvelle Partie Contractante porterait de façon détaillée sur toutes les dispositions acceptées. Cette suggestion apparaît fort intéressante, dans la mesure où elle permettrait aux organes de contrôle de mieux maîtriser les nombreux problèmes que posent l'interprétation et l'application de la charte. Si le comité d'experts a pour mission d'étudier l'ensemble des dispositions de la charte, l'Assemblée tout comme le Comité gouvernemental n'ont pas la possibilité de procéder à un examen complet de l'application de ses dispositions, et ils doivent s'en tenir à un choix qui est forcément arbitraire. Il serait donc utile de concentrer l'attention des autorités de contrôle sur certaines dispositions de la charte, dont l'application ferait l'objet d'un examen partiel alternatif. Il n'en demeure pas moins qu'il convient d'apporter deux importantes réserves à la suggestion du Comité gouvernemental. En premier lieu, les gouvernements des Etats intéressés devraient fournir, lorsque le comité d'experts le leur demande, dans leur plus prochain rapport les renseignements complémentaires requis et ne pas attendre six années pour ce faire. D'autre part, le principe du rapport biennal est expressément prévu par la charte, et ce rapport doit en principe porter sur l'ensemble des dispositions acceptées. Dès lors, s'il est donné suite à la suggestion du Comité gouvernemental, il appartiendra aux Etats intéressés d'informer nécessairement les organes du Conseil de l'Europe des changements importants intervenus depuis le dernier rapport, même s'ils se rapportent à des dispositions qui ne font pas l'objet d'un examen détaillé au cours du cycle de contrôle en question ; ces renseignements ne devraient donc pas être fournis seulement si les gouvernements le désirent, mais l'obligation pour ceux-ci de les fournir subsisterait. Quant à la répartition des dispositions par tiers, le Comité gouvernemental recommande qu'elle soit établie comme suit, en tenant compte des liens existant entre les différentes dispositions : 1. première période de deux ans : les articles 1 à 4, 9, 10 et 15 ; 2. deuxième période : les articles 5 à 8, 18 et 19 ; 3. troisième période : les articles 11 à 14, 16 et 17. Une telle répartition peut être approuvée, sous les réserves qui ont été émises, à savoir qu'il ne s'agirait pas de limiter les rapports aux dispositions retenues pour la période en question, mais de demander simplement aux Etats d'approfondir leurs rapports sur les problèmes visés par ces dispositions, ce qui permettrait aussi aux organes de contrôle d'approfondir leur propre point de vue sur ces matières, l'obligation des Etats de fournir les renseignements essentiels sur les autres matières, notamment en cas de modification de la situation, demeurant intacte. 26. Le Comité gouvernemental propose de plus que les rapports qui doivent être présentés en vertu de l'article 22 soient examinés en même temps et dans les mêmes groupes d'articles que les rapports détaillés soumis en vertu de l'article 21. L'Assemblée pourra sans doute se rallier à cette proposition. 27. Le Comité gouvernemental demande que les questionnaires adressés aux gouvernements soient simplifiés. Il suggère de plus, quant aux rapports à présenter en vertu de l'article 22, de ne pas demander aux gouvernements de faire une description de la situation, mais de les inviter simplement à indiquer les raisons pour lesquelles ils n'ont pas accepté la ou les dispositions en cause. L'Assemblée comprendra certes que les administrations nationales désirent voir simplifier le travail peut-être fastidieux pour elles qui leur incombe en vertu de l'article 21 de la charte. Mais elle doit constater que le Comité d'experts indépendants a été, dans de nombreux cas, dans l'impossibilité d'apprécier si un Etat a ou non appliqué les dispositions de la charte qu'il s'est engagé à observer, du fait que les renseignements fournis par le gouvernement n'étaient pas assez précis et détaillés. On peut craindre que si les questionnaires sont simplifiés, cette situation ne s'aggrave encore. C'est la raison pour laquelle il convient de mettre le Comité des Ministres en garde contre une telle simplification. Quant aux rapports qui doivent être demandés sur la base de l'article 22, il y a lieu de relever que la suggestion du Comité gouvernemental ne paraît pas seulement inopportune, mais que l'on peut mettre en doute sa compatibilité avec cette disposition de la charte. Le fait de se contenter de demander aux gouvernements d'indiquer les raisons pour lesquelles ils n'ont pas accepté telle ou telle autre disposition de la charte ne permettrait pas d'obtenir des renseignements souhaités sur la façon dont les principes posés par la charte sont effectivement appliqués dans les différents pays, qu'ils aient ou non été formellement acceptés. La charte prévoit que

les propositions du Comité gouvernemental dans ce domaine au Comité d'experts indépendants, et de communiquer les conclusions de ce dernier comité sur ce point à l'Assemblée pour qu'elle puisse donner un avis définitif à cet égard.

---

les Etats doivent fournir des « rapports », et non seulement des informations sur les raisons de la non-acceptation des règles posées par la charte. Ces rapports doivent être transmis aux organisations d'employeurs et de travailleurs, et doivent être examinés par le Comité d'experts indépendants, en application des articles 23 et 24 de la charte. Les conclusions du Comité d'experts qui sont soumises à l'Assemblée aussi bien qu'au Comité gouvernemental doivent porter également sur ces rapports. L'examen par ces organes serait bien incomplet s'il ne devait porter, en ce qui concerne les dispositions non acceptées, que sur les raisons qui les ont conduits à ne pas accepter lesdites dispositions. Si d'ailleurs il ne s'agissait que de demander aux gouvernements d'indiquer ces raisons, on ne voit pas pourquoi la charte aurait prévu en la matière des rapports périodiques. Il aurait suffi de demander aux gouvernements de s'expliquer à ce sujet au moment du dépôt de la ratification. L'Assemblée doit donc insister auprès du Comité des Ministres pour que plein effet soit donné à l'article 22 et que les « rapports relatifs aux dispositions qui n 'ont pas été acceptées » (intitulé de l'article 22) aient une structure analogue à celle des « rapports relatifs aux dispositions acceptées » (intitulé de l'article 21).