Résolution 218 (1962)[1]

Charte sociale européenne

Assemblée parlementaire

L'Assemblée,

Ayant pris acte de la communication ci-dessous sur la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961, présentée par la commission sociale à l'Assemblée le 16 janvier 1962,

Décide de transmettre cette communication au Comité des Ministres, en lui demandant de la porter à la connaissance du comité social gouvernemental.

Communication

La Charte sociale européenne a été signée à Turin le 18 octobre 1961 par les ministres plénipotentiaires des treize pays membres suivants du Conseil de l'Europe :

Belgique, Danemark, France, République Fédérale d'Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède, Turquie et Royaume-Uni.

C'est ainsi qu'arrive à son heureuse conclusion une initiative prise par l'Assemblée déjà depuis très longtemps. Le 7 décembre 1951, l'Assemblée dans sa Recommandation 14 demandait au Comité des Ministres que les Etats membres du Conseil de l'Europe adoptent une politique commune en matière sociale.

Cette idée devait être développée ensuite par l'Assemblée qui, dans son Avis n° 5 du 23 septembre 1953, précisait les principes devant servir de base à l'élaboration d'une Charte sociale européenne.

Le Comité des Ministres décidait, le 20 mai 1954, de confier la préparation d'un texte de Charte au comité social gouvernemental.

L'Assemblée Consultative poursuivait, de son côté, son étude. Trois projets furent ainsi préparés : le Document 403, discuté par l'Assemblée en octobre 1955, mais qui ne fut pas adopté ; le Document 488, qui, discuté en avril 1956, fut renvoyé en commission ; et le Document 536 qui, annexé à la Recommandation 104, fut, le 26 octobre 1956, envoyé au Comité des Ministres pour étude.

Le comité social gouvernemental, tenant compte de cette Recommandation 104, prépara un nouveau projet, le Document 927, qui fut soumis, selon la suggestion formulée par la commission sociale de l'Assemblée, à l'examen d'une conférence tripartite. Cette conférence, organisée en commun par le Conseil de l'Europe et le Bureau International du Travail, s'est tenue à Strasbourg du 1er au 12 décembre 1958. Elle réunissait les représentants des gouvernements, des travailleurs et des employeurs.

Les conclusions de la conférence furent envoyées pour étude au Comité des Ministres.

Le Document 927 fut soumis à un deuxième contrôle, celui de l'Assemblée Consultative, à laquelle le Comité des Ministres avait demandé son avis.

Cet avis, sous forme d'un nouveau projet, le Document 1035, fut adopté par l'Assemblée Consultative le 21 janvier 1960 sous le numéro 32 et également envoyé au Comité des Ministres.

---

1. Discussion par l'Assemblée le 16 janvier 1962 (21e séance) (voir Doc. 1382Doc. 1382, rapport de la commission sociale). Texte adopté par l'Assemblée le 16 janvier 1962 (21e séance).

C'est sur la base de ces trois documents - le projet gouvernemental, Document 927, les conclusions de la conférence tripartite et l'avis de l'Assemblée - que le texte actuel a été rédigé.

La commission sociale manifeste sa satisfaction de voir qu'une oeuvre à laquelle elle a consacré tant d'efforts est arrivée à son heureux aboutissement, et elle espère que cet instrument atteindra un double but :

aider à la réalisation de l'unité européenne par l'intérêt qu'il suscitera parmi les travailleurs de l'Europe libre ;

apporter un élément important et nécessaire à la construction de l'Europe de demain selon les principes démocratiques.

La commission sociale a tenu à informer l'Assemblée de la situation créée par cette signature. En effet, il convient, maintenant que l'oeuvre a été menée à bonne fin, de dire dans quelle mesure cet instrument tient compte des suggestions de l'Assemblée contenues dans son Avis n° 32.

Le rapporteur ne croit pas utile de relever tous les points sur lesquels il y a divergence entre le texte de l'Assemblée et celui du Comité des Ministres. Il se limitera aux questions les plus importantes.

Le présent rapport se divise en trois parties :

La première concerne les amendements les plus importants proposés par l'Assemblée dans son Avis n° 32 et qui ont été retenus par les gouvernements ;

La seconde signale les amendements les plus importants qui ont été rejetés ;

La troisième tire les conclusions.

I - AMENDEMENTS LES PLUS IMPORTANTS PROPOSES PAR L'ASSEMBLEE CONSULTATIVE ET RETENUS PAR LES GOUVERNEMENTS

1. Article 14[2] - "Droit au bénéfice des services sociaux"

Le projet de Charte préparé par le comité social gouvernemental, qui avait été soumis pour avis à l'Assemblée Consultative (Doc. 927), ne parlait pas des services sociaux.

La commission sociale de l'Assemblée avait estimé que ces services correspondaient à une exigence nouvelle de la vie moderne et revêtaient une importance toujours croissante, étant donné l'action efficace qu'ils assurent pour le bien-être des travailleurs.

Mue par ces préoccupations, la commission sociale avait rédigé à cet effet l'article 15 de l'Avis n° 32.

Les idées qui y sont exprimées ont été retenues, dans une rédaction un peu différente, dans l'article 14 du texte définitif de la Charte.

Une lacune évidente de celle-ci a été ainsi comblée.

2. Article 20, paragraphe 5 - "Inspection du travail"

Le problème de créer un système d'inspection du travail pour garantir l'observance des normes définies dans la partie II de la Charte sociale, relativement aux conditions de travail et à la protection des travailleurs, avait fait l'objet d'un débat lors de la conférence tripartite. Les travailleurs avaient estimé que, si un système efficace tendant à contrôler le respect des normes de la Charte à l'intérieur de chaque pays n'était pas prévu, ce texte perdrait beaucoup de son efficacité.

Bien qu'aucune opposition de principe n'eût été soulevée par les autres participants à la conférence, celle-ci n'avait pris de décision ni quant à la rédaction d'un texte, ni quant à la place que ce texte devrait occuper dans la Charte.

La commission sociale, pour sa part, a proposé un paragraphe qui a été inséré dans la partie III, article 20, paragraphe 5, de l'Avis n° 32.

Cette proposition de l'Assemblée a été retenue par le Comité des Ministres. En effet, un système d'inspection du travail est prévu à la partie III, article 20, paragraphe 5, du texte définitif. La rédaction de ce paragraphe est, selon la commission sociale, beaucoup moins précise et satisfaisante que celle de l'Avis n° 32.

---

2. Sauf indication contraire, les numéros des articles sont ceux de la Charte telle qu'elle a été signée le 18 octobre 1961.

3. Article 28 - "Assemblée Consultative"

Le système de mise en oeuvre de la Charte prévu par le comité social gouvernemental dans le projet soumis à l'Assemblée Consultative pour avis (Doc. 927) avait fait l'objet de nombreuses critiques de la part de plusieurs syndicalistes et hommes politiques.

En effet, en application des articles 20, 24 paragraphe 1, 26 et 27 de ce projet, les gouvernements se réservaient dans la procédure de mise en oeuvre de la Charte un rôle pratiquement exclusif.

Pour l'éviter, la commission sociale avait, entre autres, proposé dans un nouvel article 28 que l'Assemblée Consultative devienne un des organes de contrôle de cette mise en oeuvre.

Ainsi, par le truchement de l'Assemblée, l'opinion publique saurait si les clauses de fond étaient respectées et appliquées dans tous les pays ayant ratifié cet instrument.

Cette proposition, après avoir été rejetée par le comité social gouvernemental, avait été acceptée par celui-ci à la suite d'une réunion commune avec une délégation de la commission sociale, et l'article 28, sous une forme quelque peu modifiée, figure dans le texte définitif signé à Turin.

L'Assemblée Consultative aura donc un droit de regard dans l'application de la Charte, ce qui est extrêmement important.

4. Article 29 - "Comité des Ministres"

L'Assemblée, dans l'addendum à son Avis n° 32, avait attiré l'attention du Comité des Ministres sur le fait que, si le système de l'unanimité en vigueur au sein du Comité des Ministres était maintenu, des décisions concernant la Charte pourraient être prises par un Etat ne l'ayant pas encore ratifiée, puisque l'article 35 prévoit l'entrée en vigueur de la Charte après le dépôt du cinquième instrument de ratification.

Ce point de vue a fait l'objet de longues discussions au sein du comité social gouvernemental. Le résultat a été un amendement à l'article 29. En conséquence, l'unanimité n'est plus requise au sein du Comité des Ministres pour adresser des recommandations aux parties contractantes sur l'application de la Charte. Il suffit de la majorité des deux tiers.

5. Article 1er, paragraphe 1 - "Plein emploi"

L'inscription du principe du plein emploi dans la Charte sociale avait fait l'objet de longues discussions lors de la conférence tripartite. Un texte de compromis fut alors élaboré. Repris dans le projet de l'Assemblée, il figure sans changement dans le texte définitif signé à Turin.

6. Article 6, paragraphe 4 - "Droit de grève"

La conférence tripartite a longuement débattu cette question. Un texte de compromis fut adopté. Repris dans le projet de l'Assemblée, il figure sans changement dans le texte définitif de la Charte. Cet article est d'une grande importance, en particulier vis-à-vis du monde soumis à un régime dictatorial.

II - AMENDEMENTS LES PLUS IMPORTANTS PROPOSES PAR L'ASSEMBLEE CONSULTATIVE QUI ONT ETE REJETES

1. Article 2, paragraphe 1, de l'Avis n° 32 -"Semaine de 40 heures"

L'article 2, paragraphe 1, de l'Avis n° 32 de l'Assemblée Consultative précise que les parties contractantes s'engagent

"à fixer une durée raisonnable au travail journalier et hebdomadaire, la semaine de travail devant être progressivement ramenée à un maximum de 40 heures."

L'Assemblée avait estimé que la semaine de 40 heures est actuellement considérée par les travailleurs européens comme un des principaux objectifs que les seize pays membres doivent s'efforcer d'atteindre. Il se peut que des années s'écoulent avant que la semaine de 40 heures puisse être adoptée dans toute l'Europe libre. Il n'en reste pas moins que la semaine de 40 heures est une des aspirations qui tient à coeur à tous les travailleurs européens.

C'est pourquoi l'Assemblée, estimant que le Comité des Ministres devait en tenir compte, s'était efforcée de rédiger un texte qui, tout en notant ces aspirations, n'engageait les gouvernements qu'à reconnaître la semaine de 40 heures comme un des objectifs de leur politique sociale.

Le texte proposé ne laissait pas de doutes à ce sujet. Il est d'ailleurs tout à fait semblable à celui qui a été accepté pour l'article 1er, paragraphe 1, du projet de Charte, relatif au plein emploi.

A cet article 1er, il n'est pas demandé aux gouvernements de réaliser immédiatement le plein emploi, mais seulement d'en reconnaître la réalisation comme "l'un de leurs principaux objectifs".

Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit d'une déclaration d'intentions concernant des points extrêmement importants de la politique sociale des pays membres - et non d'un engagement formel.

L'Assemblée ne comprendra pas très bien pourquoi une position différente a été prise dans les deux cas en question.

2. Article 19, paragraphe 6 - "Regroupement de la famille du travailleur migrant"

L'Assemblée estime que la libre circulation de la main-d'oeuvre entre les pays membres est aussi un principe de politique sociale important parmi ceux que le Conseil de l'Europe aurait dû reconnaître dans la Charte sociale.

C'est pourquoi, dans le paragraphe 6 de l'article 19 de son Avis n° 32, l'Assemblée accordait aux travailleurs migrants le droit de se faire accompagner ou rejoindre par leur famille. Il précisait que par "groupe familial" on devait entendre le conjoint et les descendants ou ascendants à charge.

Le texte définitif de la Charte, tout en reconnaissant ce principe, donne une définition de la famille beaucoup plus restrictive.

3. Article 20, paragraphe 1 - "Noyau de normes obligatoires"

Le problème des engagements résultant, pour les parties contractantes, de la signature de la Charte est un point auquel l'Assemblée a toujours attaché la plus grande importance.

On sait que les Etats ayant ratifié la Charte ne sont pas obligés d'observer toutes les normes de la partie II, mais uniquement un certain nombre choisi par eux.

Au cours de la conférence tripartite la proposition suivante avait été adoptée :

"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, du Royaume-Uni et de la Suède, 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 Etats membres du Conseil de l'Europe."

Par cette déclaration les gouvernements paraissaient accepter le principe d'un "noyau commun", choisi "de telle sorte qu'il permette de rallier l'adhésion la plus large" parmi les pays membres.

L'Assemblée avait choisi dans son Avis n° 32 six articles - 1er, 2, 5, 6, 12 et 19 - qui devaient former le "noyau" accepté par toutes les parties contractantes.

La commission sociale a été déçue de constater que la Charte revient sur la décision prise par les représentants des gouvernements lors de la conférence tripartite. Car le nouveau texte détruit le principe même du "noyau".

En effet, l'article 20, paragraphe 1 (b), de la Charte précise que

"chacune des Parties Contractantes s'engage à se considérer comme liée par au moins cinq des sept articles suivants de la partie II de la Charte : articles 1er, 5, 6, 12, 13, 16 et 19".

Le tableau ci-dessous démontre sans ambiguïté, que si chaque partie contractante applique cette disposition, il est possible que pas même un article du "noyau" envisagé ne soit commun aux seize pays :

Annexe

Contracting Parties Parties contractantes	Articles adopted - Articles adoptés						
I	1,	5,	6,	12,	13,	..	..
II	..	5,	6,	12,	13,	16,	...
III	..	..	6,	12,	13,	16,	19
IV	1,	..	..	12,	13,	16,	19
V	1,	5,	..	..	13,	16,	19
VI	1,	5,	6,	..	..	16,	19
VII	1,	5,	6,	12,	..	..	19
VIII	1,	..	6,	12,	13,	16,	..
IX	..	5,	..	12,	13,	16,	19
X	1,	..	6,	..	13,	16,	19
XI	1,	5,	..	12,	..	16,	19
XII	1,	5,	6,	..	13,	..	19
XIII	1,	5,	6,	12,	..	16,	..
XIV	..	5,	6,	12,	13,	..	19
XV	..	5,	6,	..	13,	16,	19
XVI	1,	..	6,	12,	..	16,	19

Dans ces conditions, il n'est plus possible de parler de "noyau commun". Son existence ne pourrait être qu'accidentelle. Elle dépendra du hasard du choix que les parties contractantes opéreront parmi les sept articles proposés.

On dira que le système préconisé par le comité social gouvernemental existe dans certaines conventions de l'O.I.T. Ce n'est pas là un argument valable, car il y a de nombreuses différences de fond et de structure entre ces conventions et la Charte sociale européenne.

4. Article 20, paragraphe 4, de l'Avis n° 32 -"Délai maximum d'acceptation de toutes les dispositions de la Charte"

L'Assemblée Consultative dans son Avis n° 32 avait proposé le paragraphe suivant :

"Chacune des Parties Contractantes devra accepter, dans un délai maximum de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la Charte dans son pays, toutes les dispositions de la partie II de la Charte".

Cette disposition revêt aux yeux de l'Assemblée une grande importance, car elle constitue une garantie de progrès social pour tous les pays membres, et plus particulièrement pour ceux qui sont moins développés, à une échéance plus ou moins lointaine.

Cet amendement a été tout simplement rejeté, et aucune disposition de ce genre ne figure dans le texte actuel.

5. Article 36 - "Amendements"

Dans l'ancien projet du comité social gouvernemental (Doc. 927), l'article en question commençait ainsi :

"Tout gouvernement signataire peut proposer des amendements. . . .".

L'Assemblée Consultative, dans son Avis n° 32, avait proposé la rédaction suivante :

"Tout gouvernement signataire et l'Assemblée Consultative peuvent proposer des amendements. . .".

Il est surprenant que cet amendement n'ait pas été retenu dans le texte définitif, car il est conforme au Statut du Conseil de l'Europe et aurait amélioré la rédaction de cet article qui est, dans sa forme actuelle, incomplet.

On ne saurait nier, en effet, que l'Assemblée Consultative a le droit de proposer des amendements à la Charte sociale, ainsi qu'à toutes les autres conventions du Conseil de l'Europe. Cela ressort des articles 22 et 23 du Statut du Conseil de l'Europe et, d'ailleurs, il existe de nombreux précédents.

En effet, à plusieurs reprises l'Assemblée a proposé des amendements à d' autres conventions du Conseil de l'Europe, et certains d'entre eux ont été adoptés par le Comité des Ministres.

Le principe affirmé dans l'amendement proposé dans l'Avis n° 32 de l'Assemblée étant absolument hors de cause, de deux choses l'une : ou bien on estime qu'il est inutile de mentionner ceux qui peuvent proposer des amendements, car les gouvernements et l'Assemblée détiennent ce droit conformément au Statut-dans ce cas il aurait fallu supprimer la première phrase de l'article 36 et apporter les corrections de forme nécessaires au reste de l'article ; ou alors on pense qu'il faut préciser qui a le droit de proposer des amendements, et dans ce cas l'énumération aurait dû être complète pour qu'elle ne donne pas lieu à de fausses interprétations de la part de ceux qui ne connaissent pas le Statut du Conseil de l'Europe.

III - CONCLUSIONS

De ce qui précède, il ressort sans aucun doute que l'instrument signé le 18 octobre 1961 à Turin n'est pas parfait.

Certes, il faut se réjouir de l'adoption des amendements proposés par l'Assemblée et cités dans la partie I du présent document.

Votre rapporteur est heureux de constater que, pour la première fois, l'Assemblée Consultative devient un organe de contrôle de l'application d'une convention établie au sein du Conseil de l'Europe conformément à l'article 28 de la Charte.

Il est aussi important de signaler que le droit de veto n'est pas appliqué au sein du Comité des Ministres, conformément à l'article 29 du texte, ce qui se produit ainsi pour la deuxième fois depuis la création du Conseil de l'Europe, le premier cas étant prévu par la Convention des Droits de l'Homme.

Votre rapporteur attache aussi une très grande importance à l'inclusion dans la Charte d'un nouvel article concernant le "droit au bénéfice des services sociaux" et des paragraphes sur "l'inspection du travail", et "le plein emploi".

Il est à signaler en ce qui concerne le "droit de grève" qu'à notre connaissance c'est la première fois qu'une convention internationale reconnaît ce droit aux travailleurs et à leurs organisations, pour la défense de leurs intérêts économiques et sociaux.

Quant à la partie II du présent rapport, qui concerne toutes les questions sur lesquelles l'attitude du Comité des Ministres a été quelque peu décevante, votre rapporteur aurait aimé ne pas être obligé de la rédiger.

Mais comment passer sous silence le rejet du paragraphe concernant la "semaine de 40 heures", dont la rédaction de l'Assemblée avait été si nuancée, ou les modifications apportées au paragraphe sur "le noyau de normes obligatoires" qui a été tant affaibli après les déclarations faites lors de la conférence tripartite ?

Le rapporteur regrette aussi que les amendements proposés par l'Assemblée au paragraphe 6 de l'article 19, concernant "le regroupement de la famille du travailleur migrant", et à l'article 36 sur le problème des "amendements" n'aient pas été retenus par le Comité des Ministres.

Quant au "délai maximum d'acceptation de la Charte" proposé par l'Assemblée Consultative, on peut comprendre que cette norme ait fait hésiter certains pays qui ne voulaient pas s'engager trop loin.

Il est, cependant, regrettable qu'aucune solution de compromis n'ait été trouvée.

Elle aurait pu viser à prolonger ce délai, dans des cas particuliers, ou alors elle aurait pu prévoir la possibilité, pour les Etats signataires, d'accepter la totalité des dispositions à l'exception, par exemple, de deux ou trois articles dont les principes étaient particulièrement difficiles à appliquer.

Compte tenu de l'exposé qui précède, faut-il néanmoins se réjouir de la signature de la Charte sociale européenne ?

La commission sociale rappelle à cet effet un passage de l'allocution prononcée par le Vice-Président de l'Assemblée Consultative lors de la manifestation solennelle de signature de cet instrument :

"A nos yeux de parlementaires européens, quelle est la signification et la valeur de la Charte ?

C'est la question à laquelle je tâcherai de répondre.

De l'avis de l'Assemblée Consultative, la Charte devait atteindre trois objectifs. Y parvient-elle ? D'abord cet instrument devait guider l'action future du Conseil de l'Europe dans le domaine social, en précisant les grandes lignes d'une politique commune propre à ses pays membres en cette matière.

Deuxièmement, elle devait offrir une garantie internationale aux travailleurs européens en assurant que leurs droits économiques et sociaux seraient respectés.

Enfin, elle devait montrer au monde communiste, aux pays afro-asiatiques et d'Amérique latine l'étendue de la protection accordée par les pays européens à leurs travailleurs. Il faut ici souligner que cette protection ne représente, bien entendu, qu'un minimum. Des normes plus favorables aux travailleurs peuvent exister, et existent en fait, dans plusieurs de nos pays.

En toute sincérité, je peux affirmer que l'instrument signé atteint ces trois objectifs.

C'est pourquoi nous pouvons aujourd'hui déclarer que la Charte sociale est une des oeuvres les plus importantes réalisées par le Conseil de l'Europe."

La commission souscrit entièrement à cette opinion qui reflète son point de vue.

Cependant, quelle va être sa position pour l'avenir en face de la situation nouvelle créée à la suite de cette signature ?

Le rapporteur n'a pas l'intention, pour l'instant, de soumettre à l'Assemblée de nouveaux amendements au texte signé par les Ministres.

A son avis, cette action serait prématurée. Il estime, en effet, que tous les efforts de l'Assemblée doivent porter sur un seul point : obtenir au plus tôt la ratification de la Charte par le plus grand nombre possible de pays membres.

A cet effet, il rappelle avec satisfaction la Résolution 216, adoptée le 28 septembre 1961, et invite tous les membres de l'Assemblée à veiller à ce que la procédure de ratification soit entamée au plus tôt dans leurs parlements.