Recommandation 1354 (1998)[1]

Avenir de la Charte sociale européenne

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a minutieusement examiné la situation et les perspectives d'avenir de la Charte sociale européenne, de ses protocoles et de la Charte sociale révisée.

2. L'Assemblée se félicite des décisions prises par les chefs d'Etat et de gouvernement, telles que reflétées dans la déclaration finale du 2e Sommet du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 10-11 octobre 1997) "de promouvoir et de mettre pleinement en œuvre les instruments de référence et d'action que constituent notamment, pour les Etats et les partenaires sociaux, la Charte sociale européenne (...)". Comme la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Charte sociale européenne doit être la référence sociale normative pour toutes les activités du Conseil de l'Europe. En référence à la Conférence ministérielle sur les droits de l'homme, tenue à Rome en 1990, et à la déclaration du Comité des Ministres, lors du 30e anniversaire de la Charte, en 1991 à Turin, il convient de souligner le caractère indissociable des droits de l'homme, civils, politiques, sociaux, économiques et culturels.

3. Dans le même contexte, l'Assemblée donne son plein appui au chapitre II du plan d'action ("cohésion sociale") adopté lors du 2e Sommet, en particulier ses paragraphes 1 et 2 relatifs respectivement à la promotion des droits sociaux et à une nouvelle stratégie de cohésion sociale.

4. L'Assemblée est convaincue qu'en tant que document fondamental sur les droits sociaux et civiques la Charte sociale européenne joue un rôle important, notamment dans le contexte des nouveaux enjeux économiques et sociaux:

4.1. la mondialisation de l'économie et des marchés financiers, ainsi que l'importance croissante et déterminante du marché mondial ont des répercussions sur le développement de l'économie interne des pays; des inégalités apparaissent dans la société: la modernisation rapide de l'économie et son internationalisation contrastent souvent avec une transformation plus lente des structures sociales, ancrées dans des traditions et des modèles de réglementation nationaux;

4.2. la nouvelle signification qu'acquiert le travail modifie les perspectives d'avenir de la société et de l'individu: le chômage s'étend dans beaucoup de pays européens, et l'alternance de périodes de travail et de chômage anéantit les chances d'occuper un emploi stable et à vie; en revanche, l'apprentissage permanent gagne de l'importance;

4.3. on constate des bouleversements dans les relations sociales; ainsi, l'importance de la famille a changé et le nombre de familles monoparentales augmente. Le problème de la cohésion sociale dans des sociétés caractérisées par une pauvreté et un chômage croissants, ainsi que par une augmentation du nombre de personnes âgées et dépendantes, passe au premier plan. La Charte sociale européenne, et ses protocoles, doit devenir une référence pour toute l'Europe afin de servir de socle à l'élaboration de nouveaux instruments, législatifs et contractuels, nationaux et européens, devant contribuer à la maîtrise politique et sociale des mutations en cours.

1. Discussion par l'Assemblée les 26 et 28 janvier 1998 (1re et 5e séances) (voir Doc. 7980, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille, rapporteur: M. Haack). Texte adopté par l'Assemblée le 28 janvier 1998 (5e séance).

5. La Charte sociale européenne a pour objectif politique de garantir, par l'institution d'un cadre juridique, les conditions de travail collectives et individuelles, ainsi que les besoins sociaux fondamentaux de l'individu: le travail, le logement, la santé et la protection contre l'indigence et l'exclusion sociale. L'Assemblée parlementaire soutient cet objectif, qui constitue le fondement indispensable d'une société digne. Cependant, pour l'atteindre, il y a lieu de redoubler d'effort sur trois fronts:

5.1. encourager plus intensivement et plus fermement la ratification de la Charte sociale;

5.2. améliorer la transparence et l'accessibilité de la procédure;

5.3. améliorer l'applicabilité et les possibilités de contrôle.

6. Par suite des mutations politiques radicales des dernières années, le nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe est passé à quarante. Ceux-ci coopèrent dans le but, accepté d'un commun accord, d'instituer et de consolider la démocratie, les droits de l'homme, la stabilité économique, la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur des frontières, et le bien-être social. A cet égard, la Charte sociale européenne revêt une grande importance.

7. Après avoir été amendée à plusieurs reprises, ces dernières années, par des protocoles additionnels, la Charte sociale européenne a été reformulée pour donner naissance à la Charte sociale révisée, adoptée en mai 1996. En ce qui concerne la Charte de 1961, mais aussi et surtout les protocoles et la Charte sociale européenne révisée, l'Assemblée parlementaire constate un nombre affligeant de signatures et de ratifications. Parmi les absents, on ne trouve pas seulement les nouveaux Etats membres, mais aussi une grande partie des Etats signataires de la Charte de 1961.

8. En réaction à cette situation regrettable, l'Assemblée parlementaire a entrepris d'organiser, avec la participation de parlementaires, de représentants gouvernementaux, d'organisations non gouvernementales et du grand public, des séminaires dans les nouveaux Etats membres. Il faut que cette campagne se poursuive dans les prochaines années pour qu'à la date du 50e anniversaire du Conseil de l'Europe la Charte sociale ait fait l'objet d'un grand nombre de ratifications. En particulier, l'Assemblée parlementaire se félicite des initiatives importantes des organisations non gouvernementales pour soutenir la campagne de ratification.

9. L'Assemblée est convaincue qu'il est possible de renforcer l'effet et la diffusion de la Charte sociale en incitant les Etats contractants à signer et à ratifier tous les articles du noyau obligatoire de la Charte. A ce jour, cinq dispositions seulement sur sept de la Charte de 1961 et six dispositions sur neuf de la Charte sociale révisée doivent être ratifiées.

10. L'Assemblée parlementaire considère que la Charte sociale européenne revêt un caractère universel. Aussi réclame-t-elle, comme objectif à long terme, son application à toutes les personnes résidant sur le territoire des Etats signataires, peu importe qu'elles soient originaires d'un autre Etat signataire ou d'un Etat non membre du Conseil de l'Europe.

11. La procédure du mécanisme de suivi de la Charte sociale, instituée par la Charte de 1961, s'est révélée malaisée, malgré les efforts considérables du Secrétariat et des comités compétents. Aussi le Protocole de Turin du 21 octobre 1991 prévoit-il une procédure plus efficace. Bien que ce protocole n'ait pas encore été ratifié par toutes les Parties contractantes de la Charte, ce que l'Assemblée parlementaire regrette, certains éléments importants de la nouvelle procédure sont déjà appliqués. Eu égard à la complexité de cette procédure, l'Assemblée considère que des mesures supplémentaires s'imposent d'urgence pour:

11.1. accélérer la procédure;

11.2. renforcer le contrôle démocratique de la procédure;

11.3. améliorer les possibilités du débat public et les moyens de mettre en pratique les conclusions qui en découlent.

12. L'Assemblée parlementaire préconise de rapprocher les contrôles réguliers requis par l'application de la Charte sociale européenne. A cet égard, elle propose d'instituer un calendrier type pour la présentation des rapports réguliers qui fixe les délais concernant l'élaboration des rapports par les correspondants, leur examen par le comité d'experts et les délibérations de l'Assemblée parlementaire et du Comité des Ministres. Il conviendrait que la période prise en considération ne dépasse pas un an pour conserver la possibilité de réagir à propos et de tirer rapidement les conséquences qui s'imposent.

13. Il est impératif de donner une dynamique (contenu, procédures, application) nationale et européenne à la Charte, avec des moyens pertinents:

13.1. des structures appropriées devraient être mises en place dans chacun des Etats membres de la Charte où les gouvernements, les représentants des organisations économiques et syndicales, et les organisations non gouvernementales compétentes pourraient participer, régulièrement, aux activités de la Charte (élaboration des rapports, suivis des conclusions, etc.) et à l'utilisation des droits énoncés dans la Charte dans les politiques sociales nationales;

13.2. des évaluations régulières devraient être faites par les parlements nationaux sur les engagements du pays par rapport à la Charte sociale, engagements qui doivent être connus et utilisés dans les institutions judiciaires et éducatives;

13.3. le secrétariat de la Charte devrait être renforcé en moyens humains et financiers. Des correspondants nationaux pourraient utilement contribuer à des tâches de plus en plus complexes;

13.4. dans le même esprit, il est urgent d'augmenter le nombre des membres du Comité d'experts indépendants. Il conviendrait, également, de créer au moins deux chambres, qui se répartiraient la charge de travail.

14. L'Assemblée recommande d'instituer un lien étroit entre les conclusions du Comité d'experts indépendants et le Programme d'activités intergouvernementales du Conseil de l'Europe afin que, par des discussions et une coopération directe, les obligations de la Charte sociale soient mieux et plus largement appliquées.

15. Pour renforcer le poids de la procédure de contrôle, il y a lieu, par ailleurs, d'examiner les conséquences des manquements aux obligations de la Charte sociale. Il convient également de s'interroger sur les mesures à prendre si les gouvernements n'appliquaient pas convenablement les engagements qui découlent de la Charte sociale.

16. Le Protocole additionnel du 9 novembre 1995 introduit dans la procédure prévue par la Charte sociale le droit de faire des réclamations collectives. L'Assemblée parlementaire s'en félicite et invite tous les Etats membres à signer et à ratifier ce protocole. De plus, l'Assemblée estime que l'introduction d'autres procédures de réclamation devraient être examinées. Elle soutient la demande formulée par les organisations non gouvernementales que les Etats contractants déclarent reconnaître aux organisations non gouvernementales nationales représentatives relevant de leur juridiction le droit de faire à leur encontre des réclamations, conformément à l'article 2 du Protocole additionnel de 1995.

17. Par ailleurs, il y a lieu de réfléchir à la possibilité d'appliquer aux droits sociaux la faculté qu'offre la Convention européenne des Droits de l'Homme aux gouvernements de porter plainte. Il conviendrait qu'au moins les articles du noyau obligatoire de la Charte puissent faire l'objet d'une telle plainte.

18. La Cour européenne des Droits de l'Homme joue un rôle fondamental dans la défense des droits de l'homme, des droits civiques et de la dignité de la personne. L'Assemblée parlementaire considère que la création parallèle d'une cour européenne des droits sociaux serait un moyen efficace de garantir le respect des exigences de la Charte sociale. Il serait également bon d'étudier la possibilité d'inscrire certains droits de la Charte sociale dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, afin de poser les bases d'un plus grand respect juridique. Toutefois, cette question étant très large et complexe, elle fera l'objet d'un rapport distinct de l'Assemblée.

19. Il est impératif que les membres du Comité d'experts indépendants soient désignés par un vote de l'Assemblée, conformément aux dispositions du Protocole de Turin. Par ailleurs, il conviendrait que l'Assemblée parlementaire ait également le droit de proposer des candidats.

20. La Charte sociale européenne est une composante majeure du système de valeurs européens qui, malgré toute la diversité des traditions et des modes de pensée nationaux, a contribué au renforcement et à la diffusion du modèle social européen. Compte tenu des normes économiques et sociales définies à l'échelle de l'Europe et du monde, l'Assemblée parlementaire est convaincue de la nécessité de mener les débats sur la politique sociale sur une base multilatérale, c'est-à-dire en étroite coopération avec d'autres organisations européennes et internationales. Des représentants des organisations non gouvernementales, dont les organisations syndicales et d'employeurs, devraient participer à cette discussion sur une base permanente.

21. En conséquence, et compte tenu du plan d'action adopté lors du 2e Sommet, l'Assemblée parlementaire invite le Comité des Ministres à intervenir plus vigoureusement que jamais pour que la Charte sociale européenne, les protocoles et la Charte sociale révisée soient rapidement signés et ratifiés, et à veiller:

21.1. que des objectifs concrets et les modalités d'une campagne de ratification soient définis et présentés;

21.2. que les dispositions du Protocole de Turin et du protocole prévoyant un système de réclamations collectives puissent dès aujourd'hui être pleinement appliquées.

22. L'Assemblée parlementaire recommande par ailleurs au Comité des Ministres de faire en sorte que la procédure de contrôle et de suivi du respect des obligations de la Charte sociale soit rationalisée, de façon urgente, en adoptant les mesures suivantes:

22.1. augmenter, dans le budget du Conseil de l'Europe, les moyens matériels et en personnel du Secrétariat et du Comité d'experts indépendants pour surveiller l'application de la Charte sociale;

22.2. mettre en place un réseau de correspondants indépendants dans les Etats membres;

22.3. augmenter le nombre de membres du Comité d'experts indépendants à au moins quinze, pour permettre leur répartition en trois chambres;

22.4. garantir l'articulation entre le programme intergouvernemental d'activités et les conclusions sur la Charte sociale ;

22.5. mettre en œuvre le Protocole de Turin, qui stipule que les membres du Comité d'experts indépendants seront élus par l'Assemblée parlementaire, et reconnaître également à celle-ci le droit de proposer des candidats.

23. L'Assemblée parlementaire invite également le Comité des Ministres à se prononcer, dans un programme à moyen terme, sur les propositions formulées dans la présente recommandation qui tendent à améliorer l'efficacité et la transparence de la procédure, à savoir:

23.1. la nécessité d'instituer une cour européenne des droits sociaux;

23.2. la possibilité pour un requérant individuel et/ou pour un gouvernement d'introduire une procédure en réclamation, en étudiant la meilleure façon d'y parvenir, soit dans ce nouveau cadre, soit en intégrant certains des droits sociaux fondamentaux dans la Convention européenne des Droits de l'Homme;

23.3. l'inclusion du respect des obligations de la Charte sociale et des droits sociaux en général dans le processus de suivi du Conseil de l'Europe, et cela en consultation avec l'Assemblée parlementaire;

23.4. la modification des dispositions finales de la Charte sociale, de manière à obliger les Etats signataires à accepter tous les articles du noyau obligatoire.

24. Le Comité des Ministres est invité à créer un cadre permettant un débat continu sur la Charte sociale européenne et les objectifs de politique sociale européenne avec l'Organisation internationale du travail, l'OCDE et l'Union européenne – en laissant la porte ouverte à d'autres organisations