



Doc. 188

18 septembre 1953

Politique commune des Etats membres en matière sociale

Rapport¹

Commission des questions sociales, de la santé et de la famille

Rapporteur: M. Henri C. J. HEYMAN, Belgique

1. 1953 - 5e session - Troisième partie



Projet d'avis

1. L'Assemblée a étudié avec la plus grande attention le Mémoire du Secrétariat Général sur le rôle que le Conseil de l'Europe pourrait utilement mener dans le domaine social qui lui a été renvoyé pour avis par le Comité des Ministres, [Doc. 140](#). Elle félicite le Secrétariat Général de cet important travail, dont les grandes lignes sont conformes à la Recommandation 14 de l'Assemblée, relative à l'adoption d'une politique commune en matière sociale, adoptée le 7 décembre 1951. Elle a conscience de l'importance des problèmes sociaux dans la conjoncture actuelle, et elle est convaincue qu'une collaboration utile pourra s'instaurer dans ce domaine entre les pays membres du Conseil de l'Europe.
2. L'Assemblée accepte, en premier lieu, le principe de l'élaboration d'une « Charte sociale européenne ». Cette Charte devrait définir les objectifs sociaux des États membres du Conseil de l'Europe et servir de guide à toute action future du Conseil dans le domaine social. Elle devrait constituer, dans le domaine de la politique sociale, un complément de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Cette Charte devrait être élaborée d'un commun accord avec l'Assemblée qui devrait avoir pour mission d'en définir les principes.
3. D'autres chapitres de ce mémoire ont également tout particulièrement retenu l'attention de l'Assemblée, notamment le chapitre 4, relatif à la suppression des discriminations dans le domaine social entre les nationaux des États membres, le chapitre 2 relatif à l'harmonisation de la législation sociale, ainsi que le chapitre 7 relatif à la création des organes nécessaires à la mise en œuvre du programme social. L'Assemblée se propose de mettre en relief ces trois chapitres et d'en souligner la portée. Tout en reconnaissant les difficultés effectives qui peuvent apparaître en raison des conditions sociales différentes dans les pays membres, l'Assemblée estime qu'une entente européenne implique qu'un effort commun soit effectué en vue d'une coordination et d'une harmonisation dans le domaine social. Cette harmonisation a d'ailleurs déjà été reconnue comme indispensable par le Comité des Ministres qui, dans son rapport du 12 mai 1952, alinéa 60, énonçait : « Le Comité des Ministres tient à donner à l'Assemblée l'assurance qu'il reconnaît l'intérêt d'une harmonisation des activités nationales en matière sociale. » Cette harmonisation devrait être réalisée progressivement et avec beaucoup de souplesse dans le cadre d'un programme à long terme.

Chapitre I

4. Le premier objectif du Conseil de l'Europe en matière sociale devrait viser à l'abolition des discriminations fondées sur la nationalité dans la législation sociale des États membres. Aucune discrimination ne devrait également être faite quant à la race et quant au sexe. L'unification européenne, même dans son acception la plus restreinte, postule qu'un ressortissant d'un État membre qui réside dans un autre État membre soit assimilé aux nationaux de cet État. L'attribution à tous les travailleurs européens résidant dans un des États membres des mêmes avantages sociaux que ceux accordés aux autochtones constituerait une manifestation capitale de la solidarité qui les unit et un progrès vers plus de justice sociale entre les peuples. Ce principe a déjà été préconisé par l'Assemblée et le Comité des Ministres. Il devrait, à l'avenir, guider les travaux du Conseil de l'Europe et constituer une des grandes lignes directrices dans le domaine social. Des mesures devraient être prises en vue de sa réalisation progressive.
5. Quels moyens pourraient être employés à cette fin?
 - 5.1. Un premier pas a déjà été accompli par la rédaction des deux projets d'Accords concernant la Sécurité sociale et le projet de Convention d'Assistance sociale et médicale, qui établissent l'égalité de traitement, dans le cadre des pays membres, entre les autochtones et les ressortissants des autres pays membres. Ces projets, ayant été approuvés par l'Assemblée et le Comité des Ministres, devraient être signés et ratifiés dans le plus bref délai.
 - 5.2. Ce principe d'« égalisation » entre les personnes exige également que les familles des travailleurs migrants bénéficient de l'intégralité des prestations de sécurité sociale alors même qu'elles résident dans un pays autre que celui du soutien de famille. Le lieu de résidence ne devrait pas constituer un facteur limitatif. Ce vœu a été déjà exprimé par l'Assemblée dans sa Recommandation 3, adoptée le 14 mai 1951. Elle espère vivement qu'une solution adéquate sera trouvée à ce problème par le Comité des experts sociaux. Elle tient également à rappeler que des mesures devraient être prises en vue de permettre aux familles d'accompagner les travailleurs migrants, ou de les rejoindre dans le plus bref délai.
 - 5.3. Les deux projets d'Accord et, le cas échéant, le projet de Convention — dont il est question ci-dessus — devraient être perfectionnés dans le courant des années à venir. Ils ont été considérés comme donnant satisfaction en tant que mesures intérimaires et l'Assemblée a recommandé de les

remplacer au plus tôt par une Convention générale multilatérale de Sécurité sociale. La révision de ces deux Accords dans le sens d'un renforcement de la protection des migrants a été également préconisée par le B.I.T. dans son mémoire à l'attention de l'Assemblée (Doc. 170, chapitre III, alinéa 4). De plus, l'instauration du marché commun du charbon et de l'acier entre six des pays membres du Conseil de l'Europe ne va pas manquer de poser des problèmes d'ordre social, notamment celui de l'égalité de traitement entre les ressortissants de ces six pays. Il est à prévoir que la Communauté des Six sera amenée à ériger des règles qui dépassent le cadre des Accords intérimaires de Sécurité sociale du Conseil de l'Europe. Il serait, par conséquent, souhaitable de prendre des mesures pour maintenir l'indispensable cohésion entre les Quinze dans le domaine social. Il faudrait que le Conseil de l'Europe et la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier se concertent à l'avenir en vue d'adopter, dans la mesure du possible, pour des questions d'intérêt commun, des règles qui puissent convenir à la Communauté des Six et aux autres Etats membres du Conseil de l'Europe. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée, dans sa Résolution 31, portant avis sur les rapports de la Haute Autorité de la C.E.C.A., adoptée le 23 juin 1953, a déjà préconisé que des réunions jointes soient organisées entre les différents organes compétents des deux organisations. De telles réunions ne pourraient être que profitables aux deux organisations.

5.4. Un tableau, indiquant les discriminations existant dans le domaine social entre les ressortissants des Etats membres du Conseil de l'Europe, devrait être dressé dans le plus court délai, en collaboration avec le B.I.T. et l'O.E.C.E. C'est ainsi seulement que le Conseil de l'Europe sera à même d'étudier dans quelle mesure les discriminations pourront être supprimées ou amoindries. Par la suite, des accords bilatéraux ou multilatéraux pourraient être élaborés à ces fins.

6. Le deuxième objectif du Conseil de l'Europe devrait viser à harmoniser, dans la mesure du possible, les législations, de façon à tendre vers une certaine unification ou égalité des systèmes sociaux. En effet, il convient de donner à l'Europe des bases solides, non seulement en abolissant, dans le cadre des pays membres, les discriminations entre les travailleurs, mais encore en faisant de sorte qu'ils jouissent, dans la mesure du possible, d'une condition sociale sensiblement analogue dans les différents pays. Ils s'agit ici non pas tellement d'harmoniser les textes législatifs, mais plutôt les avantages découlant de la législation sociale. Cet objectif est évidemment à long terme. La mise en oeuvre de ce deuxième principe, déjà largement reconnu par l'Assemblée Consultative et le Comité des Ministres, peut être tenue pour l'une des conditions majeures de toute organisation de l'Europe sur le plan économique. L'unification économique est impensable sans cette unification sociale.

7. Comment ce deuxième objectif pourrait-il être atteint?

7.1. Le Code européen de Sécurité sociale, dont le but lointain est d'établir une certaine égalité, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, des avantages découlant de la sécurité sociale, devrait être élaboré dans le plus bref délai. Sa réalisation contribuerait grandement à l'oeuvre d'harmonisation et pourrait être considérée comme la clef de voûte de tout l'édifice social, que les Etats membres se proposent d'ériger.

7.2. Les conventions internationales du travail, dont la ratification ne paraît pas soulever trop de difficultés, ainsi que celles qui constitueraient un apport appréciable à la tâche d'harmonisation des législations, devraient être ratifiées. La ratification des conventions internationales du travail est également considérée par le B.I.T. comme un moyen adéquat en vue d'harmoniser les activités nationales en matière sociale (voir mémoire du B.I.T., cité au paragraphe 5 (iii) ci-dessus). Les Etats membres pourraient se concerter à cet effet. Un échange de vues, à l'instar de ce qui se pratique par les pays membres du Traité de Bruxelles, apporterait sans aucun doute des résultats concrets. L'examen de ce problème devrait être conduit avec le souci de déterminer si certaines des conventions considérées ne pourraient pas être améliorées ou même dépassées dans leur application sur le plan européen. La possibilité d'une amélioration de ce genre a été reconnue par le comité d'experts en matière de sécurité sociale dans le cas de la Convention 102, concernant la norme minimum de sécurité sociale. Cet examen devrait être mené en étroite liaison avec l'O.I.T. Il permettrait également aux Etats membres d'adopter une attitude commune en cas de révision des conventions, et, le cas échéant, pourrait aboutir à la rédaction d'une convention spéciale, contenant des normes supérieures pour les pays membres du Conseil de l'Europe.

7.3. Les « faits nouveaux » dans le domaine social, c'est-à-dire les innovations que les pays se proposent d'apporter à leur législation sociale ou à leurs pratiques administratives devraient également faire l'objet d'un échange de vues au Conseil de l'Europe. Il serait souhaitable que les gouvernements tinssent, dans la mesure du possible, le Conseil de l'Europe informé de l'évolution des situations sociales, ainsi que des modifications qu'ils se proposeraient d'apporter à leur législation dans ce domaine. Un examen en commun de cette évolution donnerait d'heureux résultats. D'une part, une

évolution dans un pays donné a de fortes chances d'intéresser les autres pays membres et, d'autre part, il peut y avoir avantage à recommander aux autres pays d'adopter des mesures pareilles, au cas où celles-ci seraient conformes aux objectifs du Conseil de l'Europe. De plus, une harmonisation des dispositions législatives que les pays se proposent d'élaborer présenterait moins de difficultés, quant au fond des problèmes, que l'harmonisation de la législation existante. Une telle politique d'harmonisation, en vue d'atteindre des « législations parallèles », se pratique déjà dans le domaine législatif entre certains pays,

7.4. Des statistiques qui puissent être valablement comparées devraient être mises à la disposition du Conseil de l'Europe. Le succès de toute politique d'harmonisation dépend de cette condition. La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier l'a bien reconnu. N'ayant pas été en état de trouver, dans les six pays intéressés, des statistiques de salaires relativement comparables, et cette situation ayant été considérée comme préjudiciable à l'effort d'unification poursuivi par la Communauté, elle a pris des mesures pour parer à cette carence. Il conviendrait, par conséquent, que le Conseil de l'Europe se chargeât également d'examiner ce problème pour l'ensemble des pays membres, en profitant bien entendu, des travaux effectués et de l'expérience acquise par les autres organisations, notamment par l'O.E.C.E., le B.I.T., l'O.N.U. ainsi que par l'Organisation du Traité de Bruxelles et les pays Scandinaves. Ces tableaux statistiques lui permettraient de progresser dans la voie indiquée.

Chapitre II

8. Il ressort de tout ce qui a été dit ci-dessus que la constitution d'un « organe adéquat » est indispensable pour réaliser le programme préconisé. La constitution du « Comité social », composé de hauts fonctionnaires, dont la création a été recommandée par l'Assemblée (Recommandation 27), est donc hautement désirable. L'ensemble des problèmes sociaux est suffisamment vaste et suffisamment important pour justifier un effort continu dans le cadre d'une politique d'ensemble, et pour mériter en même temps, sur chaque point particulier, l'examen attentif et approfondi d'experts.

9. Les comités d'experts qui furent constitués eurent essentiellement une mission temporaire et spécialisée, ce qui n'a pas été sans quelques inconvénients. Le « Comité social », au contraire, devrait être un organe quasi permanent qui devrait se réunir deux ou trois fois par an. Les hauts fonctionnaires qui en seraient membres devraient pouvoir se faire remplacer ou assister par d'autres experts sociaux. Ce Comité devrait travailler en étroite liaison avec le B.I.T. et l'O.E.C.E., notamment avec le comité de la main-d'oeuvre de l'O.E.C.E., afin d'éviter tout double emploi avec l'activité de ces organisations. Ce « Comité social » constituerait, entre autres, l'organe de liaison entre les administrations sociales des Etats membres d'une part, et entre ces administrations et le Conseil de l'Europe d'autre part. Cette liaison permanente est indispensable pour mener à bien le programme social du Conseil de l'Europe. Les membres du « Comité social » pourraient également, suivant les circonstances, se concerter avant les conférences internationales en matière sociale, en vue de l'adoption, dans la mesure du possible, d'une attitude commune. Celle-ci renforcerait grandement la position de l'Europe dans le monde. Cette collaboration et cette coordination au sein du « Comité social », par des contacts directs et quasi permanents créeraient une certaine unité de doctrine, et les législations ou pratiques nationales en subiraient sans aucun doute l'influence. Celle-ci se traduirait par un rapprochement progressif des textes législatifs et ouvrirait le champ à la conclusion de nouvelles conventions. . De plus, le « Comité social » devrait veiller à ce que les législations nationales soient conformes aux accords et conventions sociales élaborées au Conseil de l'Europe, et, dans la mesure où il serait à même de l'accomplir, il devrait s'assurer de l'application pratique de ces accords et conventions.

10. L'Assemblée se rallie à la suggestion de créer un centre de documentation sociale. Celui-ci devrait être créé dans le cadre de la bibliothèque du Secrétariat Général, où il existe déjà un embryon de centre de documentation. Ce centre serait d'une grande importance pour les membres de l'Assemblée, qui pourraient y puiser tous les renseignements nécessaires. Les gouvernements devraient régulièrement communiquer à ce centre toutes les informations utiles sur l'état des problèmes sociaux et sur la législation dans leur pays (rapports, projets de loi, lois, décrets, etc.). Cette condition a déjà été remplie dans une très large mesure lors de l'élaboration des deux projets d'Accords en matière de Sécurité sociale et du projet de Convention d'Assistance sociale et médicale. Il conviendrait maintenant de l'étendre à ce qui concerne les autres problèmes intéressant le Conseil de l'Europe. C'est ainsi seulement qu'un programme précis, tendant à harmoniser la législation sociale et à supprimer les discriminations dans le domaine social, pourra être élaboré et exécuté en s'appuyant sur des éléments de comparaison valable. La tâche de ce « Centre de documentation sociale » consisterait à recueillir systématiquement les informations et les documents nécessaires au « Comité social », ainsi qu'aux autres organes du Conseil de l'Europe s'occupant de questions sociales. Bien entendu, son rôle ne serait nullement de recommencer les recherches qui ont été faites par le

B.I.T. ou d'autres organisations internationales, ni de demander aux gouvernements de lui fournir des informations déjà communiquées à ces organisations. C'est de ces organisations qu'il lui conviendrait de recevoir d'abord la documentation et les informations nécessaires. Ainsi tout double emploi sera évité.

11. L'avis de l'Assemblée sur le mémorandum social s'est intentionnellement limité à un certain nombre de questions. L'Assemblée a jugé utile d'accentuer les points qui, à son avis, constituent la base de toute action sociale et qui établissent un certain nombre de principes qui devraient constituer les grandes lignes directrices dans le domaine social. L'Assemblée formule le vœu que ces principes soient définitivement établis et mis en application. Elle est convaincue qu'ils contribueront à réaliser, entre les États membres une « union plus étroite » conformément à l'article 1^{er} du Statut du Conseil de l'Europe.

12. Elle se propose, de son côté, de continuer l'étude de ce mémorandum social et d'autres questions connexes qui pourraient être incluses ultérieurement dans le programme de politique sociale du Conseil de l'Europe.