



Doc. 312

22 septembre 1954

Elaboration d'une Charte sociale européenne

Rapport¹

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

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

1. 1954 - 6e session - Deuxième partie



A. Projet d'avis

1. Dans son Avis n° 5 (1953), l'Assemblée acceptait le principe de l'élaboration d'une Charte sociale européenne, destinée à définir les objectifs sociaux des Etats membres et à servir de guide aux activités futures du Conseil dans le domaine social. Cette Charte, qui ferait pendant dans ce domaine à la Convention des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, devrait être élaborée en accord avec l'Assemblée qui aurait pour mission d'en définir les principes et de s'assurer que les dispositions de la Charte seront conformes à ces principes.

2. L'Assemblée a constaté avec satisfaction que le Comité des Ministres s'était rallié à cette idée et avait inscrit l'élaboration d'une telle Charte au programme social du Conseil de l'Europe, tel qu'il est exposé dans le message spécial qu'elle a reçu du Comité à l'occasion de la première partie de sa sixième Session. L'Assemblée a noté avec un intérêt tout particulier que la Charte pourrait contenir certaines dispositions obligatoires pour les signataires. Elle estime que les dispositions de cet ordre — dans le corps même de la Charte ou dans une annexe — rehausseraient considérablement la valeur de ce document et feraient apparaître le Conseil de l'Europe comme l'élément stimulateur et unificateur de la politique sociale européenne.

3. L'Assemblée a également pris acte du fait que le Comité des Ministres avait chargé le Comité Social d'étudier la forme et le contenu de la Charte sociale. Bien que le message spécial soit muet sur le rôle qu'elle est appelée à jouer à cet égard, l'Assemblée compte sur le Comité Social et le Comité des Ministres pour agir, dans cet important domaine, en étroite liaison avec elle. C'est pourquoi elle souhaite exprimer d'ores et déjà un premier avis sur le caractère que devrait revêtir la Charte sociale européenne. Elle ne se dissimule pas la complexité de la tâche et reconnaît qu'une telle entreprise ne peut être menée à bien qu'en collaboration avec les autres organisations intéressées et compétentes, gouvernementales aussi bien que non-gouvernementales, ainsi qu'avec des experts compétents. Pour l'instant, l'Assemblée se bornera à émettre quelques idées générales et fondamentales dont on pourra s'inspirer dans les travaux ultérieurs.

4. Dans ce dessein, l'Assemblée a étudié le projet de pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, que la commission des Droits de l'Homme des Nations Unies a adopté à sa dixième Session. Le Conseil de l'Europe ne saurait faire abstraction de ce document, où la Charte sociale européenne doit trouver une de ses sources d'inspiration. L'Assemblée n'a pas non plus perdu de vue que, pour un grand nombre de secteurs, il existait déjà des normes de politique sociale admises sur le plan international, normes qui se trouvent incorporées, par exemple, dans plusieurs conventions et recommandations adoptées par l'Organisation Internationale du Travail. Il y a lieu d'examiner dans quelle mesure ces normes pourraient être consacrées et renforcées par la Charte sociale européenne. En outre, l'Assemblée a étudié les idées émises au sujet de la Charte dans le chapitre I or du [Document 140](#), du 11 mai 1953.

5. En partant de cette base, l'Assemblée désire présenter les propositions suivantes. Dans une première partie, la Charte ferait ressortir les principes qui, au-dessus des diverses tendances politiques, caractérisent et unissent les démocraties occidentales dans le domaine social, par exemple :

L'amélioration constante du niveau " de vie de tous les membres de la société, dans toute la mesure où le permettent les conditions économiques, le partage équitable des ressources et une juste répartition des charges, selon la capacité de chacun à les supporter.

L'application d'une politique économique et d'une politique fiscale orientée dans ce sens.

Le maintien du plein emploi.

Le respect de la dignité de l'homme et le maintien d'une ambiance sociale propice au plein épanouissement de l'individu et de la famille.

Le développement de relations professionnelles tendant à concilier les intérêts des travailleurs et ceux des employeurs.

La protection des économiquement faibles et l'organisation de services sociaux dans tous les domaines où, du fait des conditions sociales et économiques actuelles, les ressources individuelles et familiales sont insuffisantes.

La participation aussi étendue que possible des diverses classes de la société à l'élaboration de la politique sociale et économique, par la consultation des organisations privées compétentes.

L'octroi des droits sociaux sans distinction d'aucune sorte fondée sur la race, le sexe, la religion, les opinions politiques, l'origine nationale ou sociale, les biens ou tout autre critère.

L'établissement d'une union internationale toujours plus étroite par la mise en commun de l'expérience acquise et par une action conjointe.

Le souci de faciliter la libre circulation des personnes entre les pays membres. A cet égard, la Charte pourrait renforcer les principes essentiels du programme social du Conseil.

La responsabilité morale qui incombe aux gouvernements d'assurer le développement social des territoires placés sous leur juridiction.

Ainsi, la Charte servirait de guide, non seulement à la politique sociale en général ou à la politique sociale nationale, mais aussi, plus particulièrement, à une politique sociale commune de l'Europe.

6. Dans une deuxième partie, qui pourrait être fondée sur le projet de pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Charte énoncerait les principes sociaux correspondant aux droits de l'individu, et définirait les objectifs d'une politique sociale européenne dans ces domaines particuliers. Sans vouloir entrer dans le détail de ces points, l'Assemblée tient à souligner que le projet de pacte des Nations Unies mérite une étude approfondie. Il se peut que des modifications ou additions soient rendues nécessaires par la situation et les besoins spéciaux de l'Europe. On pourrait formuler bien des dispositions d'une manière plus précise, par exemple en s'inspirant des normes internationalement admises dont il est question au paragraphe 4 ci-dessus. Les objectifs d'une politique sociale européenne énoncés dans cette deuxième partie devraient être élevés et dépasseraient vraisemblablement les réalisations effectives de la plupart des pays membres.

7. Une troisième partie de la Charte contiendrait des dispositions obligatoires pour les pays signataires garantissant certaines normes minimum dans des domaines sociaux d'ordre vital. On pourrait ainsi envisager qu'à certaines dispositions de la deuxième partie de la Charte, énonçant l'objectif de la politique sociale européenne dans certains domaines, fassent pendant, dans la troisième partie, des dispositions analogues établissant des normes minimum garanties dans ces mêmes domaines.

8. L'Assemblée tient à souligner qu'il importe de prévoir dans la Charte une procédure aussi efficace que possible pour suivre sa mise en oeuvre.

9. En dernier lieu, l'Assemblée tient à souligner qu'il importe d'asseoir la Charte sociale sur la base la plus large possible. Il conviendrait d'étudier la question de savoir si l'on pourrait soumettre la Charte, quand sa préparation sera assez avancée, à une conférence régionale tripartite, telle qu'elle est prévue dans l'accord conclu entre le Conseil de l'Europe et l'Organisation Internationale du Travail.

B.

1.

1. Par une directive, adoptée au nom de l'Assemblée le 9 juillet 1954, la Commission Permanente chargeait la commission des Questions sociales de commencer « la préparation d'un projet de Charte sociale à soumettre au Comité des Ministres » et de présenter pour la deuxième partie de la sixième Session un rapport préliminaire sur cette question.

2. La commission des Questions sociales a examiné cette question sur la base de l'Avis n° 5 (1953) où l'Assemblée acceptait déjà le principe d'une Charte sociale européenne qui définirait les objectifs sociaux des Etats membres et servirait de guide à toute action future du Conseil dans le domaine social, constituant ainsi, dans ce domaine, le pendant de la Convention des Droits de l'Homme.

3. Le Comité des Ministres s'est rallié à cette idée et a inscrit la question au programme social du Conseil de l'Europe. Il a confié l'étude de la forme et du contenu de la Charte au Comité Social qui devra également examiner si, concurremment avec l'énoncé des principes généraux, la Charte doit comporter des dispositions plus précises liant les signataires. La commission des Questions sociales est d'avis que des dispositions de ce genre devraient y être incluses.

4. Bien que, dans le message spécial, le Comité des Ministres soit resté muet sur le rôle dévolu à l'Assemblée dans l'élaboration de la Charte sociale, la commission des Questions sociales est d'avis que l'Assemblée ne peut manquer de porter le plus vif intérêt à cette importante entreprise. La tâche est complexe, et il faudra la mener à bien en collaboration avec les autres organisations intéressées et compétentes, et avec des experts qualifiés. Néanmoins, la commission des Questions sociales désire soumettre dès à présent à l'Assemblée un projet d'avis sur la nature de la Charte, projet d'avis qui se limitera à l'énoncé de quelques idées générales et fondamentales susceptibles d'orienter les travaux ultérieurs. Il faut éviter de se lancer maintenant dans la rédaction d'un véritable projet.

5. La commission a étudié le projet de pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui vient d'être adopté par la commission des Droits de l'Homme des Nations Unies. Elle a également examiné les suggestions relatives au contenu de la Charte qui se trouvent formulées, dans le mémorandum du Secrétariat Général sur les activités que le Conseil de l'Europe pourrait utilement entreprendre dans le domaine social (Doc. 140, 11 mai 1953).

6. En partant de cette base, la commission des Questions sociales a été amenée à suggérer que la Charte sociale se divise en trois parties. La première énoncerait les principes généraux d'une politique sociale commune de l'Europe, en mettant plus particulièrement l'accent sur les principes qui, dans le domaine social, caractérisent et unissent les démocraties occidentales. La seconde partie définirait les objectifs de la politique sociale européenne dans des secteurs spécifiques. Elle pourrait être reprise du projet de pacte des Nations Unies, sous réserve des modifications et additions nécessaires pour renforcer ce document, de façon à mieux l'adapter aux besoins proprement européens. La Charte sociale doit définir de manière claire et précise les objectifs à atteindre, mais on doit laisser à chaque pays le soin de choisir les moyens adéquats pour les réaliser. Dans sa troisième partie, la Charte sociale pourrait contenir des dispositions obligatoires pour les gouvernements, qui garantiraient certaines normes minimum dans certains secteurs sociaux d'importance vitale.

7. La commission tient d'autre part à faire ressortir qu'il importe de prévoir dans la Charte une procédure permettant de contrôler son application. Elle considère que l'Assemblée devrait être associée à cette procédure. Enfin, la commission souligne qu'il convient de placer la Charte sur une base aussi large que possible et qu'il faudrait en conséquence examiner l'opportunité d'en confier la mise au point définitive à une conférence régionale tripartite du type envisagé dans l'accord conclu entre le Conseil de l'Europe et l'O.I.T. Compte tenu de ces différentes considérations, la commission des Questions sociales a l'honneur de soumettre à l'examen de l'Assemblée le projet d'avis ci-joint.