



Doc. 403

26 octobre 1955

Charte sociale européenne et Conseil économique et social européen

Proposition de recommandation

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

Projet de recommandation

L'Assemblée,

Considérant la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, proclamée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 10 décembre 1948;

Considérant que les gouvernements membres du Conseil de l'Europe, en concluant la Convention européenne des Droits de l'Homme et son Protocole additionnel, ont pris des mesures propres à garantir à toute personne relevant de leur juridiction certains des droits civils et politiques énoncés dans la Déclaration Universelle ;

Considérant qu'il est également nécessaire de garantir les droits sociaux, économiques et culturels, afin de permettre aux peuples d'Europe de vivre dans des conditions assurant le respect de la dignité humaine, libérés du besoin et de la crainte;

Rappelant avec satisfaction que le Comité des Ministres a accepté la recommandation de l'Assemblée, qui préconisait « d'élaborer une Charte sociale européenne, ayant pour objet de fixer les objectifs sociaux que les Membres s'efforceront d'atteindre et de guider l'action du Conseil dans le domaine social », où la Charte « constituerait le pendant de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales »¹

Ayant procédé à un nouvel examen des principes qui devraient être incorporés dans la Charte,

1. Recommande au Comité des Ministres d'adopter le projet de Charte sociale européenne ci-annexé ;
2. Demande l'organisation d'une réunion commune entre membres du Comité Social et membres de la commission des Questions sociales de l'Assemblée, en vue d'examiner le projet de Charte sociale européenne avant que le Comité des Ministres ne se prononce définitivement à son sujet.

1. Avis n° 5 de septembre 1953, paragraphe 2; message spécial du Comité des Ministres de mai 1954, **Doc. 238**, paragraphe 45.



Annexe ANNEXE

PROJET DE CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE

PART I

Préambule

1. L'objectif de la présente Charte est l'amélioration constante du bien-être des ressortissants des Hautes Parties Contractantes par l'augmentation continue du niveau de vie et la répartition équitable des ressources aussi bien que des charges, afin d'assurer la dignité de l'homme, affirmée par la Convention européenne des Droits de l'Homme.
2. Conscientes du fait que le niveau de vie dépend des conditions économiques et plus particulièrement des ressources disponibles, les Hautes Parties Contractantes veilleront à porter à un niveau suffisant la production, les investissements et les échanges. Elles pratiqueront une politique économique, monétaire et fiscale susceptible d'assurer le plein emploi, la juste répartition des ressources et des charges ainsi que la stabilité du pouvoir d'achat de la monnaie.
3. Les Hautes Parties Contractantes considèrent la politique économique non comme une fin en soi, mais comme le moyen d'atteindre des objectifs sociaux, eux-mêmes définis en fonction des valeurs spirituelles et morales qui constituent le patrimoine commun des peuples d'Europe.
4. En particulier, elles ne sauraient recourir, dans l'application de leur politique économique et sociale, à des moyens portant atteinte à la dignité de l'homme et à l'intégrité de la famille. La politique sociale des gouvernements européens doit avoir pour fin suprême la personne humaine et plus précisément de donner à l'homme la possibilité d'exercer pleinement toutes ses facultés dans le respect de ses devoirs envers autrui et envers les collectivités dont il fait partie.
5. La mise en oeuvre de cette politique ne peut s'effectuer par conséquent qu'avec la libre participation des intéressés, dans le cadre des collectivités tant locales que professionnelles dont l'action de l'État doit promouvoir, coordonner et compléter l'activité.
6. La première condition pour atteindre ces objectifs consiste à assurer l'exercice du droit au travail. Le maintien du plein emploi dans tous les pays européens doit être le souci constant des Hautes Parties Contractantes.
7. Le travail ne saurait cependant fournir à lui seul sa propre justification. Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent comme une des conditions essentielles du développement de la personne humaine la participation des travailleurs aux fruits de leur travail et notamment aux bénéfices de l'entreprise qui les emploie.
8. Les Hautes Parties Contractantes tiennent pour un devoir découlant des plus élémentaires principes de solidarité d'organiser l'aide aux éléments les plus défavorisés de la population.
9. Les Hautes Parties Contractantes condamnent toutes discriminations fondées sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, la fortune, l'origine nationale ou sociale, les opinions politiques ou toutes autres opinions.
10. Elles se refusent de même à tirer profit des conditions de vie des peuples placés sous leur dépendance politique ou économique. Elles reconnaissent que la responsabilité d'assurer le développement économique et social des territoires placés sous leur juridiction leur incombe, en collaboration avec les populations autochtones et, le cas échéant, avec les organisations internationales qualifiées.
11. Elles se considèrent aussi comme collectivement responsables de l'expansion économique de leurs régions sous-développées. Elles s'estiment tenues à participer au développement de celles-ci par tous les moyens dont elles disposent.
12. Les Hautes Parties Contractantes considèrent comme une application des principes démocratiques la création d'institutions propres à assurer la participation des organisations représentatives des employeurs, des travailleurs et des consommateurs à l'élaboration de la politique économique à tous les stades et dans chaque secteur.

13. Bien que la préparation et la mise en oeuvre de cette politique relèvent essentiellement des collectivités nationales ou locales, son succès dépend et dépendra de plus en plus d'une organisation internationale et d'une mise en commun des ressources et des expériences toujours plus poussées, réduisant chaque jour davantage les frontières de toute nature qui font obstacle à la libre circulation des hommes et des biens et notamment de la main-d'oeuvre et des capitaux

14. Les Hautes Parties Contractantes en conséquence développeront leur coopération en matière sociale et économique et notamment harmoniseront leurs législations et leurs pratiques sociales, au niveau des normes les plus élevées.

15. Les Hautes Parties Contractantes, résolues à mettre ces principes en application, reconnaissent les droits énumérés à la partie II de la présente Charte. En vue de garantir l'exercice de ces droits, elles conviennent d'instituer un Conseil Economique et Social Européen et de prendre ou d'autoriser à prendre toute mesure reconnue nécessaire, soit à l'échelle internationale, notamment au moyen de conventions internationales du travail, soit à l'échelle européenne, nationale, locale ou professionnelle.

PART II

Titre A - Droits relatifs au travail

Article 1er

Toute personne a droit au travail. Dans l'exercice de ce droit, elle doit avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement accepté.

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent notamment à veiller au maintien du volume d'investissements nécessaires au plein emploi en Europe et à pallier les insuffisances éventuelles par des investissements publics, à aider, susciter ou créer les activités économiques nouvelles, susceptibles entre autres choses de se substituer aux activités en voie de disparition, à assurer la réadaptation et le reclassement de la main-d'oeuvre en chômage.

Article 2

Toute personne a droit à des conditions de travail justes et stables.

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à promouvoir les mesures propres à assurer progressivement à chaque personne dans son travail :

- a. la sécurité et l'hygiène;
- b. une rémunération :
 - correspondant à la nature du travail et aux capacités professionnelles;*
 - égale pour un travail de valeur égale;*
 - lui assurant, à elle et à sa famille, une existence décente garantie en particulier par :*
 - l'institution d'un salaire minimum;*
 - la fixation des salaires sur la base de ce salaire minimum;*
 - la variabilité des salaires en fonction du coût de la vie, périodiquement évalué, et de la prospérité économique;*
- c. l'observation de délais de préavis raisonnables dans le cas de cessation de l'emploi;
- d. la limitation progressive de la durée hebdomadaire du travail à quarante heures, sous réserve des aménagements indispensables dans certaines professions, les heures supplémentaires donnant droit à une majoration spéciale;
- e. un congé payé annuel d'au moins quinze jours;
- f. l'orientation et la formation professionnelles;
- g. les possibilités d'une promotion professionnelle;
- h. la retraite à 65 ans au plus, assurée par une pension permettant une vie décente.

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'application des normes prévues au présent article dans les contrats individuels et collectifs du travail.

Article 3

Les enfants et les adolescents ont droit à une protection spéciale dans le domaine de l'emploi.

En vue d'assurer cette protection, les Hautes Parties Contractantes s'engagent notamment à prendre toutes mesures nécessaires afin que :

- a. l'utilisation de la main-d'oeuvre enfantine au-dessous de l'âge de 14 ans, ainsi que le fait d'employer des adolescents à des travaux de nature à compromettre leur santé et à mettre en danger leur vie ou leur moralité, soient reprimés par le droit pénal;
- b. les mineurs de 16 ans et ceux qui, ayant atteint cet âge, sont soumis à l'instruction obligatoire ne puissent être employés que dans la mesure où leur travail ne les prive pas de cette instruction;
- c. la durée journalière du travail des mineurs de 16 ans ne dépasse pas six heures;
- d. les congés payés annuels de la main-d'oeuvre adolescente aient une durée minimum de trois semaines.

Article 4

Toute personne a le droit de participer à la gestion de son travail dans la mesure de ses facultés et aux fruits de son travail dans la mesure de sa contribution.

Les dispositions que les Hautes Parties Contractantes prendront en vue d'assurer l'exercice de ce droit comprennent notamment la création d'organes de cogestion permettant aux travailleurs de participer à la vie, à la gestion et aux bénéfices de l'entreprise.

Article 5

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à veiller à la stricte application des mesures prises en vertu des articles 2, 3 et 4, en particulier grâce à l'institution d'une inspection et d'une juridiction paritaire du travail.

Article 6

Tout travailleur a le droit de faire grève.

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à prendre les mesures législatives nécessaires pour réglementer les conditions et l'exercice de ce droit et en particulier instituer une procédure de conciliation et mettre à la disposition des parties une procédure d'arbitrage pour prévenir les conflits du travail ou leur apporter une solution rapide.

Article 7

Toute personne a le droit de former avec d'autres des syndicats locaux, nationaux et internationaux ainsi que de s'affilier à des syndicats de son choix.

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à assurer l'exercice de ce droit, fondé sur le libre consentement, compte tenu des conditions prévues au deuxième paragraphe de l'article 11 de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.²

Article 8

2. Le paragraphe 2 de l'article 11 est rédigé comme suit: « L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

En vue de permettre à tout travailleur d'accéder progressivement à la propriété de biens mobiliers ou immobiliers, notamment de son propre logement, les Hautes Parties Contractantes s'engagent à protéger l'épargne et à créer les conditions susceptibles de l'encourager, en particulier par l'organisation du crédit.

Article 9

Toute personne a droit à la protection des intérêts moraux et matériels résultant d'un travail scientifique, littéraire ou artistique, dont elle est l'auteur.

Titre B - Droits à la subsistance et à la sécurité sociale

Article 10

Toute personne a droit à une existence décente et plus particulièrement à une nourriture, un vêtement et un logement suffisants.

Outre celles prévues aux articles 10, 2 et 11 de la présente partie de la Charte, les mesures que les Hautes Parties Contractantes s'engagent à prendre en vue d'assurer l'exercice de ce droit comportent les dispositions nécessaires pour :

- a. assurer sur le marché une offre suffisante de produits et de biens de première nécessité à des prix accessibles;
- b. promouvoir, dans le cadre d'une politique concertée de l'urbanisme et de l'habitat rural, la construction de logements en quantité suffisante et à des prix abordables, présentant de bonnes conditions d'hygiène et de confort.

Article 11

Toute personne a droit à la sécurité sociale, garantie par un système d'assurances sociales ou de toute autre façon, contre la diminution ou la perte de ses moyens d'existence du fait de la maladie, de l'invalidité, du veuvage, du chômage, de la vieillesse, ou de toutes autres causes indépendantes de sa volonté.

Les mesures que les Hautes Parties Contractantes s'engagent à prendre pour assurer le plein exercice de ce droit, soit en complétant dans ce domaine l'initiative des individus, des collectivités locales et professionnelles et des organisations qualifiées, soit en prenant elles-mêmes ces initiatives, seront définies dans un Code européen de Sécurité sociale qui sera établi dans le plus bref délai possible.

Ces mesures garantiront notamment les prestations relatives aux soins médicaux, chirurgicaux, d'obstétrique et d'hôpital, les prestations en cas de maternité, les allocations familiales, les prestations en cas de chômage ou incapacité de travail temporaire ou définitive, les pensions de retraite.

Article 12

Toute personne doit pouvoir bénéficier des moyens propres à lui assurer un bon état de santé.

Les mesures que les Hautes Parties Contractantes s'engagent à prendre pour garantir la jouissance de ce droit, dans les cas où les ressources et initiatives privées, individuelles ou collectives, sont insuffisantes, visent à assurer notamment :

- a. la diminution de la mortalité infantile, le développement sain de l'enfant au point de vue physique et moral, l'aide aux enfants déficients, abandonnés ou en détresse, et la rééducation des enfants inadaptés;
- b. l'amélioration de l'alimentation, du logement, de l'éducation, des loisirs, ainsi que de tous autres facteurs de l'hygiène du milieu;
- c. la prévention et le traitement des maladies épidémiques, endémiques et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies;
- d. l'établissement de services et d'installations médicaux de nature à assurer à toute personne une aide médicale efficace en cas de maladie;
- e. la gratuité complète des soins et des traitements de première nécessité.

Article 13

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à protéger l'épargne et les prestations sociales contre les conséquences des fluctuations monétaires.

Titre C - Droits relatifs à la famille et à l'enfance

Article 14

Toute personne, à partir de l'âge nubile, a le droit de fonder une famille.

La famille a droit à la plus large protection.

Les mesures que les Hautes Parties Contractantes s'engagent à prendre pour protéger l'intégrité de la famille comportent :

- a. l'attribution d'allocations proportionnelles au nombre des enfants;
- b. une rémunération complémentaire, afin de permettre à la mère de rester au foyer;
- c. une protection spéciale de la mère pendant une période de temps raisonnable avant et après la naissance de l'enfant, donnant droit notamment à un congé payé qui ne sera pas inférieur à six semaines avant et six semaines après l'accouchement, à la conservation de son emploi, aux soins médicaux, pour elle et pour l'enfant, et à une prime d'allaitement.

Article 15

Les enfants et adolescents ont le droit :

- a. de bénéficier de la prévoyance sociale et de l'instruction nécessaires à leur bien-être ainsi qu'à leur développement moral, intellectuel et physique, conformément aux dispositions des articles 12 et 17 de la présente partie de la Charte;
- b. d'être protégés contre l'exploitation dans le travail, conformément aux dispositions de l'article 3 de la présente partie de la Charte.

Article 16

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à prendre les mesures de protection nécessaires en faveur de l'enfant né hors mariage et à lui reconnaître les mêmes droits d'assistance sociale qu'aux enfants légitimes.

Titre D - Droits relatifs au développement culturel de la personne humaine

Article 17

Toute personne a droit à l'éducation.

Cette éducation doit se fonder sur le respect des valeurs et traditions dont s'inspire l'esprit européen.

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à prendre les mesures nécessaires afin de :

- a. rendre l'enseignement primaire obligatoire et le dispenser à tous gratuitement;
- b. généraliser l'enseignement secondaire, sous ses différentes formes, y compris la formation technique et professionnelle, jusqu'à l'âge de 18 ans et le rendre progressivement gratuit;
- c. encourager l'éducation de base dans toute la mesure du possible pour les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'auraient pas reçue jusqu'à son terme;
- d. rendre l'enseignement supérieur et universitaire accessible à tous ceux qui ont les aptitudes nécessaires.

Article 18

Dans l'exercice des attributions et l'accomplissement des devoirs qui leur incombent en matière d'éducation, les Hautes Parties Contractantes s'engagent à respecter et à faciliter l'exercice de la liberté des parents dans la façon d'assurer cette éducation à leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques, selon les dispositions de l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.³

Article 19

Toute personne a le droit de participer à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications.

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à respecter la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices.

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent également à prendre les mesures propres à assurer le rayonnement et le développement de la science et de la culture.

PART III

Conseil Économique et Social Européen

Article 20

Afin d'assurer le respect et l'exécution des engagements résultant pour les Hautes Parties Contractantes de la présente Charte, il est institué dans le cadre du Conseil de l'Europe un Conseil Economique et Social Européen (dénommé ci-après « le Conseil »).

Article 21

Outre les fonctions de mise en oeuvre de la présente Charte qui lui sont conférées à la partie IY, le Conseil est appelé à préparer, à orienter et à faciliter les mesures d'intégration ou de coopération entreprises ou à entreprendre, soit pour l'ensemble, soit pour les divers secteurs de la vie sociale et économique européenne :

- a. par le développement des contacts, à l'échelon européen, entre les différentes organisations professionnelles et sociales ainsi qu'entre services techniques et administratifs des Etats participants ;
- b. par des recommandations adressées, sur avis favorable de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe :
 1. au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe;
 2. aux organisations européennes gouvernementales à compétence politique, économique, sociale ou culturelle.

Pour permettre au Conseil de remplir ses fonctions, les gouvernements des Etats participants le tiennent périodiquement informé de leurs activités économiques, sociales et culturelles sur le plan européen et mondial, plus particulièrement dans le cadre des organisations internationales intergouvernementales.

Article 22

Le Conseil tient des sessions chaque fois qu'il en est besoin et au moins une fois par an dans les conditions prévues dans son règlement intérieur.

Article 23

Le Conseil est composé de 93 membres représentant pour un tiers les employeurs, pour un tiers les travailleurs et pour le dernier tiers l'intérêt général

Article 24

3. L'article 2 du P r o t o c o l e est rédigé comme suit : « Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L ' É t a t , dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l ' é d u c a t i o n et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques. »

Doc. 403 Proposition de recommandation

Les 31 sièges attribués à chacune des trois catégories visées à l'article 23 sont repartis par nationalité à raison de :

Islande - 1 siège

Luxembourg - 1 siège

Sarre - 1 siège

Belgique - 2 sièges

Danemark- 2 sièges

Grèce - 2 sièges

Irlande - 2 sièges

Pays-Bas - 2 sièges

Norvège - 2 sièges

Suède - 2 sièges

Turquie - 2 sièges

France - 3 sièges

République Fédérale d'Allemagne,- 3 sièges

Italie - 3 sièges

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord - 3 sièges

Article 25

Les représentants des employeurs et des travailleurs sont désignés pour trois ans par leurs gouvernements respectifs, selon une procédure fixée par ceux-ci, sur des listes qui leur sont présentées par les organisations nationales qualifiées d'employeurs et de travailleurs. Ces listes doivent comporter un nombre de candidats au moins double du nombre de représentants à désigner.

Il appartient aux gouvernements de désigner selon la même procédure un suppléant ayant qualité pour siéger, prendre la parole et voter à la place de chaque membre titulaire.

Article 26

Les représentants de l'intérêt général sont désignés pour trois ans par leurs gouvernements respectifs. Selon une procédure fixée par ces derniers, ils sont choisis parmi les experts gouvernementaux, les représentants des consommateurs, des activités économiques indépendantes et des activités sociales et culturelles.

A l'occasion de chaque session du Conseil et pour la durée de cette session, les gouvernements désignent, pour chacun de ces représentants, un ou plusieurs suppléants, choisis parmi les catégories visées au premier alinéa du présent article, en considération de leurs qualifications quant aux questions de l'ordre du jour pour lesquelles ils siégeront à la place du membre titulaire.

Article 27

Les membres du Conseil et leurs suppléants ne sont liés par aucun mandat ou instruction.

Article 28

Le Conseil prend ses décisions à la majorité simple des voix exprimées. Il ne peut adopter de recommandation qu'autant que les deux tiers de ses membres se trouvent réunis.

Article 29

Le Conseil procède chaque année à l'élection de son Président et de son Bureau. Celui-ci est composé de 6 membres, comprenant pour un tiers des représentants des employeurs, pour un tiers des représentants des travailleurs et pour le troisième tiers des représentants de l'intérêt général.

Le secrétariat du Conseil est assuré par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le Greffier du Conseil est nommé par celui-ci, sur proposition du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Il a rang de Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe.

Article 30

Le Conseil arrête son règlement intérieur.

Article 31

Le Conseil a son siège au siège du Conseil de l'Europe.

Article 32

Le Conseil constitue pour chacun des domaines de sa compétence, économique, social et culturel, une section permanente, subdivisée au besoin en sous-sections.

Dans le cadre des activités de ses sections et sous-sections, le Conseil peut convoquer des réunions spécialisées de représentants des organisations intéressées.

Article 33

Les dépenses du Conseil sont à la charge du Conseil de l'Europe.

PART IV

Mise en oeuvre de la Charte

Article 34

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent :

- a. à conférer au Conseil Economique et Social Européen ainsi qu'à la Commission européenne des Droits de l'Homme les attributions nécessaires à l'accomplissement des tâches prévues à la présente partie de la Charte;
- b. à présenter au Conseil des rapports annuels relatifs aux progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits et l'exécution des obligations reconnus dans la Charte;
- c. à fournir au Conseil sur la demande de son Greffier tout renseignement supplémentaire à ce sujet.

Les rapports visés au paragraphe (b) du présent article seront présentés, selon les étapes prévues par un programme arrêté par le Conseil, après consultation des gouvernements des Hautes Parties Contractantes" et avec l'approbation du Comité des Ministres. Ces rapports devront faire connaître les éléments de fait et les difficultés de tous ordres qui ont empêché les Etats intéressés de s'acquitter pleinement des obligations prévues dans la Charte.

Le Greffier du Conseil adressera une copie des documents en question à chacun des gouvernements des Hautes Parties Contractantes.

Article 35

Des arrangements seront conclus avec les organismes internationaux ou européens qualifiés dans les domaines économique, social et culturel, pour permettre au Conseil ainsi qu'à la Commission européenne des Droits de l'Homme d'accomplir les tâches qui leur sont confiées dans la présente Charte.

Article 36

Le Conseil peut porter devant la Commission européenne des Droits de l'Homme toute question se rapportant au respect des droits et à l'accomplissement des obligations reconnus dans la Charte, réserve faite de l'éventualité où cette question ferait déjà l'objet d'une plainte déposée au Bureau International du Travail conformément à l'article 26 de la Constitution de l'Organisation Internationale du Travail.

Article 37

Dans le cas visé à l'article précédent, la Commission européenne des Droits de l'Homme invitera le gouvernement de l'Etat directement intéressé à lui présenter toutes observations nécessaires.

La Commission procédera à une enquête selon les règles de procédure qu'elle fixera en vue de l'accomplissement de la tâche qui lui a été confiée dans la présente Charte.

La Commission pourra solliciter l'avis des organismes européens ou internationaux visés à l'article 35

Après avoir terminé son enquête, la ; Commission rédigera un rapport qu'elle transmettra au Conseil. Celui-ci, sur la base de ce rapport, déterminera les mesures propres à assurer la mise en oeuvre de la Charte et l'accomplissement des obligations qui en résultent pour le gouvernement directement intéressé.

Article 38

Le Conseil pourra, sur avis favorable de l'Assemblée Consultative :

- a. adresser des recommandations au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, éventuellement rédigées à l'intention du gouvernement directement intéressé;
- b. convoquer, en accord avec le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, des conférences des gouvernements parties à la présente Charte, auxquelles participeront les organismes ;' intergouvernementaux qualifiés dans les domaines \ social, économique ou culturel.

Article 39

Chaque année, le Conseil présente à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe un ; rapport sur les progrès accomplis en vue d'assurer i la mise en oeuvre de la présente Charte.

PART V

Dispositions finales

Article 40

Les mesures que les Hautes Parties Contractantes se sont engagées à prendre en vertu des 1 dispositions de la partie II de la présente Charte pourront être prises, de façon progressive, suivant le programme arrêté par le Conseil Économique et Social Européen prévu au deuxième alinéa de l'article 34.

Article 41

Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que l'exercice des droits reconnus dans cette Charte ne peut être soumis qu'à des limitations établies par la loi dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique.

Article 42

L'exercice des droits reconnus dans la présente Charte doit être assuré sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, la fortune, l'origine nationale ou sociale, les opinions politiques ou toutes autres opinions.

Article 43

Aucune disposition de la présente Charte ! ne peut être interprétée comme impliquant pour l'un Etat, une collectivité ou un individu, un droit | de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte j visant à la destruction des droits reconnus dans la Charte ou à des limitations plus amples que celles prévues dans la Charte.

Article 44

Il ne peut être admis aucune restriction ou dérogation aux droits sociaux, économiques et culturels de l'homme, reconnus ou en vigueur dans chacun des États Parties à la présente Charte, en vertu de lois, de conventions internationales, de règlements ou de coutumes, sous prétexte que la Charte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré.

Article 45

En cas de guerre ou de danger public menaçant la vie de la nation, chaque Haute Partie Contractante peut prendre les mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Charte dans les strictes limites où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.

Toute Haute Partie Contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Le Secrétaire Général doit être informé de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur.

Article 46

Une Haute Partie Contractante ne peut dénoncer la présente Charte qu'après l'expiration d'un délai de cinq ans à partir de la date d'entrée en vigueur de la Charte à son égard et moyennant un préavis de six mois, donné par une notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui en informe les Hautes Parties Contractantes.

Toute Haute Partie Contractante, ayant ratifié la présente Charte, qui, dans le délai prévu au premier alinéa du présent article, n'aura pas fait usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article, sera liée pour une nouvelle période de cinq ans et, par la suite, pourra dénoncer la présente Charte à l'expiration de chaque nouvelle période de cinq ans.

Toute Haute Partie Contractante qui cesserait d'être Membre du Conseil de l'Europe cessera d'être Partie à la présente Charte.

Article 47

La présente Charte est ouverte à la signature des Membres du Conseil de l'Europe. Elle sera ratifiée. Les ratifications seront déposées près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

La présente Charte entrera en vigueur après le dépôt de dix instruments de ratification.

Pour tout signataire qui la ratifiera ultérieurement, la Charte entrera en vigueur dès le dépôt de l'instrument de ratification.

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera à tous les Membres du Conseil de l'Europe l'entrée en vigueur de la présente Charte, les noms des Hautes Parties Contractantes qui l'auront ratifiée, ainsi que le dépôt de tout instrument de ratification intervenu ultérieurement.

Article 48

Les versions française et anglaise du texte de la présente Charte font également foi.

Exposé des motifs⁴

I - Travaux préparatoires

1. Par une directive adoptée au nom de l'Assemblée le 9 juillet 1954, la Commission Permanente chargeait la commission des Questions sociales d'entreprendre la préparation d'un projet de Charte sociale européenne, à soumettre au Comité des Ministres. Le 23 septembre 1954, en conclusion du débat sur le rapport préliminaire de la commission des Questions sociales (Doc. 312) l'Assemblée chargeait celle-ci de présenter un projet de Charte sociale européenne au cours de la septième Session (renvoi n° 63).

2. Le 1er avril 1955, la commission décidait de constituer un groupe de travail composé de huit membres et chargé d'examiner un avant-projet de Charte sociale, que le secrétariat de la commission avait établi à l'intention de celle-ci. Lors de ses réunions du 29 et du 30 avril 1955, le groupe de travail, après avoir examiné en première lecture le texte de l'avant-projet, arrivait à la conclusion que l'élaboration d'une Charte sociale européenne devait impliquer nécessairement la création d'un organe à compétence sociale et économique, chargé d'assurer la mise en oeuvre de la Charte, organe qui serait à peu près du même caractère que le Conseil Economique et Social Européen dont la création avait été préconisée par l'Assemblée dans sa Résolution 26 (1953).

3. Conformément à cette conclusion, le groupe de travail décidait alors de faire coïncider sa prochaine réunion avec une réunion de la sous-commission mixte chargée de l'étude relative à la constitution d'un Conseil Economique et Social Européen. Le 3 juin 1954, la sous-commission mixte se réunissait en présence des membres du groupe de travail invités à titre d'observateurs. Elle se déclarait d'accord avec la proposition du groupe de travail tendant à ce que soit présenté à l'Assemblée un projet d'acte constitutif d'un Conseil Economique et Social Européen (dénommé, à ce stade des travaux, Conférence sociale et économique), conçu comme partie intégrante du projet de Charte sociale européenne.

4. Le groupe de travail, réuni de nouveau le 4 juin 1954, examinait en deuxième lecture l'avant-projet de Charte sociale et arrêtait un texte révisé en tenant compte des observations émises par la sous-commission mixte. La rédaction de la partie III du projet, relative au Conseil Economique et Social Européen, avait été confiée à M. Dehousse, désigné comme rapporteur pour cette partie de la Charte. Lors de sa réunion du 3 septembre 1955, la commission des Questions sociales a examiné le projet présenté au nom du groupe de travail. Enfin, le projet adopté a été soumis pour avis à la commission des Questions économiques.

II - Composition et structure

1. Le présent projet de Charte a été rédigé en tenant compte à la fois :

- a. des indications contenues dans le rapport préliminaire sur l'élaboration d'une Charte sociale, soumis à l'Assemblée le 23 septembre 1954 (Doc. 312);
- b. du projet de pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, élaboré par la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies;
- c. de divers textes internationaux, chartes, déclarations et constitutions, repris dans le Doc. AS/Soc (6) 23, Note documentaire sur les droits économiques et sociaux contenus dans certains instruments internationaux, tels que :
 1. la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme des Nations Unies;
 2. la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;
 3. la Déclaration de Philadelphie sur les buts et objectifs de l'Organisation Internationale du Travail, ainsi que la Constitution de celle-ci;
 4. la Déclaration américaine des Droits et Devoirs de l'Homme, de Bogota;
 5. la Charte internationale américaine des Garanties sociales, de Bogota;
 6. la Déclaration des Droits de l'Enfant, de Genève;
- d. de certaines constitutions nationales.

4. Chapitres Ier à IV présentés par M Héymani

2. La structure du projet se présente de la façon suivante. La partie I, faisant fonction de préambule, définit les principes généraux d'une politique sociale commune des gouvernements des Etats participants. La partie II définit les droits sociaux, économiques et culturels des individus et, pour chacun de ces droits, les mesures que les gouvernements signataires s'engagent à promouvoir ou à prendre pour en rendre l'exercice effectif, à un degré d'ailleurs variable et progressif. La partie III traite du Conseil Économique et Social Européen, organe de mise en oeuvre de la Charte. Les dispositions figurant à cette partie peuvent être considérées comme un premier projet d'acte constitutif de ce Conseil. La partie IV contient les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de la Charte, c'est-à-dire celles qui précisent les engagements pris par les États participants, ainsi que les modalités d'exécution et de contrôle de ces engagements. Enfin la partie V comprend un certain nombre de dispositions générales, relatives à l'application des droits énumérés dans la partie II et à la procédure de conclusion, de mise en vigueur et de dénonciation de la convention, forme institutionnelle de la Charte.

III - Définition et portée juridique

1. La partie I du projet de Charte, intitulée « préambule », se présente sous la forme d'un ensemble de considérants qui ne sauraient comporter d'obligations, au point de vue juridique, pour les Etats participants. Les précautions nécessaires ont été prises lors de sa rédaction pour éviter une interprétation contraire. Comme c'est souvent le cas de préambules figurant en tête de déclarations, constitutions ou chartes, les considérants en question n'ont qu'une valeur morale. Il ne s'agit, en somme, que de principes généraux de politique sociale et économique, dont les États participants s'inspireront lors de l'élaboration des mesures concrètes qu'ils seront appelés à promouvoir ou à prendre en application des engagements définis dans la partie II. Toutefois, une exception doit être faite pour le dernier paragraphe du préambule (paragraphe 15), qui forme le trait d'union entre les parties I et II du projet. Ce paragraphe définit le double engagement auquel les hautes parties contractantes souscrivent en adhérant à la Charte, à savoir :

- a. reconnaître les droits sociaux, économiques et culturels que la Charte, dans sa partie II, proclame; et
- b. prendre ou autoriser à prendre les mesures nécessaires en vue de rendre effectif l'exercice de ces droits, une de ces mesures étant l'institution d'un Conseil Économique et Social Européen.

2. Les mesures en question, résumées dans la partie II du projet chaque fois qu'un droit social, économique et culturel a été reconnu, peuvent être de nature législative ou administrative. Elles peuvent être prises à l'échelon local, national et international, notamment au moyen de conventions internationales du travail, dont la Charte tend à encourager la conclusion ou la ratification. Enfin ces mesures pourront être prises par les milieux intéressés en l'absence même de toute action directe de la part des autorités publiques (voir par exemple article 2 et autres de la partie II de la Charte).

3. L'élaboration de la partie II du projet a soulevé le problème de la nature et de la portée juridique des engagements à prendre et des droits à reconnaître dans la Charte, droits qu'il convient de distinguer des droits civils et politiques, reconnus dans la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. On sait qu'en règle générale les droits civils et politiques sont des droits appartenant à l'homme en tant qu'individu, abstraction faite des conditions particulières du milieu social et économique où ces droits s'exercent.⁵ La discipline sociale imposée par le respect de ces droits ne consistant que dans la seule abstention d'y porter atteinte, les normes juridiques auxquelles correspond la garantie de ces droits ont un caractère négatif. Par contre, l'exercice des droits sociaux, économiques et culturels postule la création de conditions permettant à l'homme d'assurer le développement de sa personnalité à travers l'ensemble des liens naturels et sociaux dont la société se compose. La garantie de ces droits ne saurait être possible, par conséquent, sans une action concertée et constructive de la part des pouvoirs publics et des collectivités privées. Bref, la discipline sociale que cette garantie impose a une portée nettement positive.

4. Il s'ensuit qu'en définissant les droits sociaux, économiques et culturels on ne saurait se borner, comme c'est la règle générale pour les droits civils et politiques, au seul aspect individuel et subjectif de ces droits. Non seulement pareille définition ne serait qu'un geste sans portée réelle laissant inopérant l'exercice des droits sociaux, économiques et culturels, mais, de plus, cette définition ne serait pas sans danger, puisque la plupart des droits sociaux, économiques et culturels, sont essentiellement des droits à contenu relatif et variable, et conditionnés par la situation économique et sociale existant dans chaque pays. En proclamant ces droits sans y ajouter les précisions nécessitées par ce contexte particulier, on risquerait fort de susciter

5. Ce qui n'exclut nullement une certaine interdépendance et interrelation entre les droits civils et politiques et, d'autre part, les droits sociaux, économiques et culturels.

des illusions et de faire des promesses qu'aucun des Etats adhérant à la Charte sociale ne serait en mesure d'honorer. (A comparer, entre autres, les droits reconnus aux premiers alinéas des articles 1, 4, 6, 10 et 12 du projet de Charte.)

5. Il en découle le caractère double des dispositions figurant aux divers titres de la partie II du projet de Charte. Chacune d'elles contient, en premier, la déclaration de principe relative à l'aspect individuel et subjectif du droit reconnu, mais dont la portée juridique reste « sujet à caution », et, en second lieu, un certain nombre de mesures et de conditions générales relatives à l'exercice du droit individuel, mesures et conditions que les États signataires s'engagent, en ratifiant la Charte, à réaliser progressivement.

6. Cette composition dichotomique des dispositions de la partie II résulte non seulement de la nature des droits en question, mais encore des instructions et directives adoptées antérieurement par l'Assemblée et par la Commission des Questions sociales. D'une part, il a fallu répondre au désir de l'Assemblée, exprimé dans son Avis n° 5, selon lequel la Charte sociale devrait constituer dans le domaine social « le pendant de la Convention des Droits de l'Homme » — et c'est pour cette raison que, dans la mesure du possible, chacune des dispositions de la partie II commence par une déclaration de principe reconnaissant un droit individuel. D'autre part, on a dû tenir compte des instructions figurant au paragraphe 7 du Doc. 312, J selon lesquelles la Charte devrait comporter des normes minimum et des règlements à établir ou d'autres mesures à prendre par les États signataires.

7. En ménageant, dans chacune des dispositions de la partie II, un certain équilibre entre l'élément « déclaratoire » et l'élément « réglementaire », les rédacteurs du projet ont estimé résoudre le problème soulevé au paragraphe 9 ci-dessus. Bien que, pour des raisons d'homogénéité et d'autres, il ait fallu s'écarter de la composition de la Charte telle qu'elle était prévue au Doc. 312, où il était préconisé de réserver une partie aux dispositions obligatoires, il semble que le présent projet comporte une amélioration sensible sur d'autres projets du même ordre, plus particulièrement le projet de pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, élaboré par la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies (dénommé par la suite « projet de pacte des Nations Unies »), dont la faiblesse réside précisément dans le fait qu'un certain nombre de droits reconnus n'ont pas été suffisamment précisés par des normes et directives de politique sociale, qui en sont l'indispensable complément.

8. Pour répondre à la question de la portée juridique des droits reconnus à la partie II de la Charte, il semble donc permis de conclure que le droit subjectif reconnu au début de chacune de ces dispositions n'est en substance qu'un droit à contenu relatif et variable, conditionné, au point de vue normatif, par les dispositions relatives à son exercice, qui, pour cette raison, l'ont partie intégrante de la définition du droit en question. Compte tenu de ce qui est déjà dans le Doc. 312, que certaines de ces dispositions visent des objectifs trop élevés pour être atteints immédiatement, il s'ensuit que les dispositions de la partie II de la Charte ne représentent, dans leurs grandes lignes, qu'un but qu'il conviendra d'atteindre à la suite d'un développement progressif et dont il sera question aux chapitres suivants du présent rapport.

9. Cette idée de progressivité de la mise en oeuvre de la Charte est explicitement indiquée dans une clause générale figurant à l'article 40 du projet, et qui devrait être considérée comme s'appliquant à chacun des articles de la partie II de celui-ci. Cette même idée se trouve à la base de la disposition du deuxième alinéa de l'article 34, selon laquelle il sera établi, après l'entrée en vigueur de la Charte, un programme prévoyant une mise en oeuvre par étapes des engagements pris par les États signataires. Cette disposition, pivot de l'application de la Charte en même temps que clause de sauvegarde pour les États signataires⁶, a été rédigée sur le modèle de celle figurant à l'article 18 du projet de pacte des Nations Unies. Comme il sera expliqué au chapitre suivant du présent rapport, la méthode de mise en oeuvre de la Charte se rapproche sensiblement de celle prévue dans le pacte des Nations Unies.

10. En résumé, la Charte sociale a donc le caractère d'une convention-cadre, voire d'une « convention-programme⁷, qu'il conviendra de développer et de compléter par une série de mesures à prendre ultérieurement aux échelons international, national, local et professionnel. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires du projet de pacte des Nations Unies⁸, on considère généralement que la portée des

6. Au cours des débats en commission la question s'est posée de savoir s'il y avait encore lieu de prévoir une clause de réserve. La commission a estimé que rien n'empêchait d'élaborer une telle clause à un stade ultérieur de l'examen du projet.

7. Cf. le compte rendu de la 10^e Session de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies, où il est question d'un « pacte-programme » (Doc. E/CN.4/SR.432 de l'ECOSOC).

8. Conformément aux exposés faits par le professeur René Cassin, délégué français, et par M. Hoare, délégué britannique à la 10^e Session de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies, le 24 mars 1954 (Doc. E/CN.4/SR.427 de l'ECOSOC).

engagements pris par les États signataires d'un document de ce genre consiste à faire le nécessaire, chacun selon ses moyens constitutionnels, législatifs, administratifs ou autres, pour que soient prises les mesures qui aboutiront à la garantie du plein exercice des droits sociaux, économiques et culturels.

IV - Mise en oeuvre

1. La nature particulière des droits sociaux, économiques et culturels devait avoir une autre conséquence importante. Celle-ci se rapporte à leur mise en oeuvre, dont traite la partie IV du projet. A ce sujet, il a fallu innover une fois de plus par rapport au système établi dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. On se rappelle que la mise en oeuvre de celle-ci se ramène, dans ses grandes lignes, à une réglementation d'ordre judiciaire. La reconnaissance de la plupart des droits civils et politiques impliquant ipso facto l'interdiction d'y porter atteinte, il suffisait, pour les appliquer, d'instaurer une procédure propre à sanctionner cette interdiction par la voie judiciaire, dont les deux agents à l'échelon européen sont la Commission européenne et la Cour européenne des Droits de l'Homme.

2. Or, comme il ressort des considérations du chapitre précédent, la procédure de mise en oeuvre des droits sociaux, économiques et culturels doit répondre à des exigences différentes. En fait, cette procédure postule, non pas une simple répression, mais, préalablement, une action progressive de caractère positif et constructif, se traduisant par un ensemble de mesures législatives, administratives et autres, à promouvoir ou à prendre par les États signataires. Mis à part encore le principe de la séparation des pouvoirs, il est évident que cette tâche ne saurait être confiée à un organe judiciaire. Non seulement le recours judiciaire aboutirait à une ingérence directe dans la législation et l'administration des États signataires, mais il devrait porter, pour être efficace, sur des objectifs techniques dont, dans la plupart des cas, les organes judiciaires existants ne seraient point en mesure de juger.

3. Il y a lieu de croire que c'est pour ces mêmes raisons que le projet de pacte des Nations Unies⁹ ne prévoit pas de recours par voie judiciaire et qu'à la place de celui-ci les articles 17 à 24 dudit projet prévoient une mise en oeuvre de caractère essentiellement administratif. Elle s'opérerait sous l'égide de l'ECOSOC par l'intermédiaire de sa Commission des Droits de l'Homme et des agences spécialisées des Nations Unies.

4. Or il est évident qu'à l'échelle européenne, plus encore qu'à l'échelle mondiale, l'action progressive de développement et d'extension, qu'implique la mise en oeuvre des droits sociaux, économiques et culturels, ne saurait être confiée qu'à un organisme spécialisé de caractère délibératif, se trouvant en rapport étroit et permanent avec les milieux sociaux, économiques et culturels intéressés — notamment les organisations syndicales patronales et ouvrières — ainsi qu'avec les gouvernements des États signataires. Il en résulte la nécessité de créer un organe qui, à l'échelon des quinze pays membres du Conseil de l'Europe, serait susceptible d'accomplir la tâche dont l'ECOSOC est chargé à l'échelon mondial dans le domaine de la garantie des droits sociaux, économiques et culturels. Sur la base de ces considérations, la commission des Questions sociales, en accord avec la sous-commission mixte et s'inspirant du système prévu dans le projet de pacte des Nations Unies, a décidé de proposer la création, dans le cadre du Conseil de l'Europe, d'un Conseil Economique et Social Européen. Faisant fonction d'organe de coordination et d'assistance technique dans le domaine social — à l'instar de l'ECOSOC et du B. I. T. respectivement vis-à-vis des Nations Unies —

- ce Conseil sera le mécanisme permettant à l'Assemblée Consultative ainsi qu'au Comité des Ministres de rester associés de façon efficace à la mise en oeuvre de la Charte sociale européenne à laquelle ils auront donné le jour. Les dispositions relatives aux pouvoirs et à la composition du Conseil, figurant à la partie III du projet de Charte, ont été rédigées conformément aux instructions de la sous-commission mixte. Il en sera traité au chapitre V du présent rapport. En fait, ce sera au sein du Conseil Economique et Social Européen que s'opérera le processus délicat mais constant de la mise en oeuvre de la Charte, étant bien entendu que ce processus sera suivi et approuvé, à chacune de ses étapes, par le Comité des Ministres à la suite des recommandations que le Conseil lui adressera conformément aux articles 21 (b) (i) et 38 du projet, sur avis favorable de l'Assemblée.

5. La procédure prévue dans le projet est la suivante¹⁰:

a. Le Conseil Economique et Social Européen arrête un programme de mise en oeuvre par étapes. Ce programme, arrêté après consultation des gouvernements signataires, sera approuvé par le Comité des Ministres (deuxième alinéa de l'article 34).

9. A ne pas confondre avec l'acte des deux projets de pacte, préparés par les Nations Unies, à savoir celui relatif aux droits civils et politiques et dont la mise en oeuvre a été conçue selon le modèle de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

10. Voir aussi paragraphe 45 ci-dessous.

- b. Les gouvernements signataires présenteront par la suite des rapports sur les progrès accomplis par eux dans l'exécution du programme (premier alinéa (b) et (c) et deuxième alinéa de l'article 34).
- c. Conformément au pouvoir qui lui a été conféré par l'article 21 (b) (i) de la Charte, le Conseil Économique et Social Européen pourra adresser au Comité des Ministres, sur avis favorable de l'Assemblée, des recommandations relatives au résultat de l'examen des rapports en question (article 38, paragraphe (a)). De plus, il peut convoquer, avec l'approbation du Comité des Ministres, des conférences des États parties à la Charte (article 38, paragraphe (b)).
- d. Si le Conseil Économique et Social Européen estime qu'un État signataire est resté en demeure d'accomplir les obligations prévues dans la Charte, sauf dans les cas où l'affaire est déjà sujette à une plainte auprès de l'Organisation Internationale du Travail, la question pourra être portée à l'attention de la Commission européenne des Droits de l'Homme (article 36). Celle-ci pourra procéder à une enquête et établir un rapport (article 37). Le cas échéant, le Conseil Économique et Social Européen pourra faire lui-même les recherches nécessaires.
- e. Le Conseil Économique et Social Européen déterminera alors les démarches à entreprendre en vue de la mise en oeuvre de la Charte (article 37, dernier alinéa). Il pourra, sur avis favorable de l'Assemblée, soit communiquer ses conclusions au Comité des Ministres sous forme d'une recommandation rédigée éventuellement à l'intention du gouvernement directement intéressé (paragraphe (a) de l'article 38), soit convoquer, avec l'approbation du Comité des Ministres, une conférence gouvernementale en vue de l'examen de l'affaire en question (paragraphe (b) de l'article 38).¹¹
- f. Le Conseil Économique et Social Européen adressera, comme règle générale, un rapport annuel à l'Assemblée Consultative sur les progrès accomplis en vue d'assurer la mise en oeuvre de la Charte.

6. Cette procédure, qui se rapproche de celle prévue au pacte des Nations Unies, celle-ci étant empruntée à son tour au système en usage à l'O. I. T. pour les conventions internationales du travail, semble indispensable pour un objectif aussi vaste que celui de la Charte.¹² Elle se trouvera sensiblement facilitée par le fait qu'un certain nombre des membres du Conseil Économique et Social Européen pourront être des experts gouvernementaux désignés par chacun des gouvernements participants. Ce ne sera pas la moindre des tâches du Conseil d'orienter et de coordonner les activités exécutées jusqu'ici par les comités d'experts du Comité des Ministres, mais auxquelles celui-ci n'a pas donné la direction continue et l'ampleur nécessaire pour des raisons sur lesquelles il n'est pas nécessaire d'insister.¹³

7. Comme c'est encore le cas en ce qui concerne le pacte des Nations Unies, la mise en oeuvre de la Charte comporte la coopération appropriée du B. I. T. au point de vue technique. Cette coopération est explicitement prévue à l'article 35 du projet, où il est question d'arrangements à conclure avec les organismes internationaux qualifiés dans les domaines économique, social et culturel. Parmi ces organismes à consulter pourront se trouver également l'UNESCO (en ce qui concerne le titre D) et l'Organisation Mondiale de la Santé (en ce qui concerne le titre B, article 12 de la partie II de la Charte), celles-ci devant être invitées, avec l'O. I. T., à participer d'ores et déjà à l'élaboration de la Charte après l'adoption du présent projet par l'Assemblée.

8. On ne saurait assez souligner que les mesures de mise en oeuvre de la Charte ont été conçues comme un moyen de coopération internationale, destiné à aider les États signataires à surmonter les difficultés qui pourraient résulter des obligations imposées par la Charte, bien plus que comme un moyen de dénonciation ou de répression en cas de manquement à ces obligations.¹⁴

9. Toutefois, les pouvoirs, que le Conseil Économique et Social Européen se voit ainsi : attribués par les hautes parties contractantes en vertu du premier alinéa (a) de l'article 34 de la Charte, sont la garantie que les droits inscrits dans la Charte ne resteront pas lettre morte. En plein accord avec la sous-commission mixte, la commission des Questions sociales a estimé raisonnable de doter le Conseil des mêmes attributions que celles que possèdent les organisations spécialisées du même ordre (O. I. T., ECOSOC, etc.), chargées, à l'échelle mondiale, du contrôle de la coopération intergouvernementale en matière sociale dans des

11. Voir paragraphe 45 (2) ci-dessous.

12. Voir paragraphe 45 (2) ci-dessous.

13. Il est intéressant de noter que le comité des experts gouvernementaux actuellement existant vient déjà d'anticiper sur les activités prévues pour la mise en oeuvre de la Charte. Lors de sa dernière réunion, le Comité Social du Comité des Ministres a en effet invité les gouvernements membres à lui envoyer des rapports sur l'état de leurs dispositions législatives et réglementaires concernant les droits relatifs au travail.

14. Cf. l'exposé du délégué de l'Australie à la 10^e Session de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies (Doc. E/CN.4/SR.420 de l'ECOSOC, 1954).

conditions souvent bien plus délicates. Enfin, les pouvoirs attribués au Conseil sont soumis à un certain nombre de garanties politiques telles que l'accord obligatoire de l'Assemblée et du Comité des Ministres, de façon que le caractère essentiellement consultatif du Conseil dans le cadre de la mise en oeuvre de la Charte ne puisse faire le moindre doute.

10. Il convient de noter en outre que, conformément aux dispositions de l'article 36 du projet, la procédure d'enquête, mentionnée au paragraphe 21 (d) ci-dessus, ne saurait être entamée dans le cas où la question litigieuse ferait déjà l'objet d'une plainte déposée à l'O. I. T. en vertu de l'article 26 de la Constitution de cette Organisation. Toutefois, la priorité attribuée ainsi à l'action de l'O. I. T. se limite aux seuls cas de litispendance.¹⁵ Cette priorité n'affecte en rien la compétence générale du Conseil de l'Europe, et de son Conseil Economique et Social en particulier. S'il est vrai que la délimitation des compétences, que nécessiteront, d'une part, l'application de la Charte et, d'autre part, celle des conventions internationales du travail et autres conventions multilatérales spécialisées, ne manquera pas de poser certains problèmes¹⁶, il n'en reste pas moins vrai que la solution de ces problèmes ne saurait faire abstraction du fait que c'est au Conseil de l'Europe et à ses organes qu'incombe la tâche de promouvoir la politique commune de ses États membres dans le domaine social et de veiller à son application.

V - Conseil Économique et Social Européen¹⁷

A. HISTORIQUE

1. Le considérant comme un moyen de hâter l'unification économique et sociale du vieux continent, la première Conférence économique de Westminster réunie en avril 1949 par le Mouvement Européen préconisa, pour la première fois, la création d'un Conseil Économique et Social Européen. La motion suivante avait été présentée par le Rt. Hon. Leslie Hore-Belisha, P. C. « La présente Conférence propose que soit établi par l'Assemblée Consultative européenne un Conseil Économique qui aurait pour tâche de formuler des recommandations pour l'unification progressive de l'Europe. Ce Conseil serait composé à égalité de représentants du patronat et des forces ouvrières, tirés des principales industries de l'Europe, ainsi que de son agriculture. Ce Conseil devrait maintenir une surveillance constante sur les effets produits par les monopoles, les cartels, les tarifs, les contingentements, les règlements concernant les devises, les restrictions sur la libre circulation des personnes, et sur l'économie de l'Europe en général; il devrait élaborer des propositions pour avancer la production et la distribution des biens, pour le maintien du plein emploi, pour faciliter les mouvements de main-d'oeuvre et, enfin, pour créer une uniformité croissante entre les différentes pratiques économiques des différents pays : par exemple, la transférabilité des droits aux services sociaux. Les recommandations du Conseil Économique Européen devraient être soumises à l'Assemblée Consultative européenne. » La Conférence de Westminster retint la proposition et adopta à la quasi-unanimité une résolution souhaitant la création d'un Conseil Économique et Social Européen.

2. En juillet 1950, la Conférence sociale de Rome du Mouvement Européen insistait de nouveau sur la nécessité de constituer un Conseil Économique et Social et formulait quelques précisions que nous croyons devoir relever : « Les diverses catégories sociales : producteurs, consommateurs, groupements familiaux et, d'une manière générale, toutes les forces qui participent à un titre quelconque à la vie économique (seront) intimement associées à cette institution. Elle concrétisera, aux yeux des travailleurs, la volonté de réaliser une véritable démocratie économique, et sera pour eux un facteur important de confiance dans l'unité européenne en voie d'édification. Le rôle de ce Conseil Économique et Social sera consultatif : en utilisant, d'une part, les données qui lui seront fournies par un « Institut européen des Statistiques économiques et de la Main-d'oeuvre » et tous autres bureaux d'études existants ou dont la création pourrait être nécessaire, d'autre part, les informations qu'il recueillera auprès des professionnels eux-mêmes, tant employeurs que salariés, il rassemblera et transmettra, pour chaque problème, l'ensemble des éléments techniques aux autorités politiques européennes auxquelles il appartiendra de prendre les décisions. L'une des premières questions dont le Conseil Économique et Social devrait se saisir est celle de l'harmonisation des législations sociales et fiscales et, d'une manière générale, des charges de la production. »

3. Il n'est pas sans intérêt de rappeler que le projet de Traité de Communauté Politique des Six prévoit la création d'un Conseil Économique et Social. Les articles 50 et 51 du projet stipulent : « Article 50 : Le Conseil Économique et Social exerce des fonctions consultatives auprès du Conseil Exécutif européen et du Parlement. Il donne des avis, à leur demande, à chacune des Chambres et au Conseil Exécutif européen. Il

15. Voir paragraphe 45 (2) ci-dessous.

16. Voir à ce sujet l'exposé du professeur René Cassin, dans Recueil des cours de l'Académie de Droit international (1951-11, p. 313), démontrant que les mêmes problèmes se posent pour le pacte des Nations Unies.

17. Présenté par Mi Dehousse.

peut également leur adresser des résolutions. Article 51 : Une loi de la Communauté règle la composition, la compétence et le fonctionnement du Conseil Économique et Social. Si un Conseil Économique et Social est institué auprès du Conseil de l'Europe, des accords seront conclus pour que le Conseil Économique et Social de la Communauté constitue une section dudit Conseil, délibérant avec lui, mais au besoin consultée séparément. »

4. Au sein du Conseil de l'Europe, dès septembre 1949, l'Assemblée Consultative, sur proposition de sa commission des Questions économiques, recommandait au Comité des Ministres « de convoquer le plus tôt possible des Conférences industrielles où seraient représentées les organisations d'employeurs, de travailleurs et de consommateurs, ainsi que les services des différents gouvernements intéressés aux principales industries manufacturières et agricoles, de façon à pouvoir formuler des propositions concrètes devant l'Assemblée pour l'organisation de ces industries et l'augmentation de leur productivité dans l'intérêt général de l'Europe ». ¹⁸Ainsi, l'Assemblée, se ralliant aux thèses de la commission des Questions économiques, reconnaissait déjà la nécessité d'organiser une représentation des divers milieux professionnels et sociaux.

5. Le 17 janvier 1953, l'Assemblée Consultative, confirmant sa position, adopta la Résolution 26 où il était dit : « Il sera créé un Conseil Économique et Social chargé d'une fonction consultative qui représentera les quinze États membres du Conseil de l'Europe. » La commission des Questions sociales fut alors chargée d'établir, en accord avec la commission des Questions économiques, un projet de recommandation « concernant la création d'un Conseil Économique et Social ». Une sous-commission mixte fut instituée, composée de délégués des deux commissions intéressées. Ses travaux débutèrent le 23 septembre 1953. Ils n'avaient pas encore abouti lorsque le groupe de travail de la commission des Questions sociales, chargé d'élaborer un projet de Charte sociale, décidait en avril 1955 de confier à un Conseil Économique et Social Européen la tâche d'assurer la mise en oeuvre de la Charte. Dès lors, le groupe de travail et la sous-commission mixte conjuguèrent leurs travaux et parvenaient, au mois de juin 1955, à des conclusions communes, qui font l'objet des parties III et IV du projet de Charte sociale européenne.

B. NÉCESSITÉ D'UN CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

6. Il existe de nos jours une tendance générale des institutions démocratiques à montrer un souci de plus en plus aigu et de tenir compte avec de plus en plus de soin de l'opinion des divers secteurs de la vie économique et sociale ou, plus concrètement, des organisations professionnelles et syndicales qui en émanent. Cette tendance a pour effet de conduire à l'adjonction aux institutions politiques d'organes plus ou moins développés et coordonnés dont la mission est d'assurer l'influence officielle de ces différents secteurs. L'expression des organisations professionnelles, techniques ou sociales, a pris rang de fonction normale en régime démocratique on a voulu y voir un quatrième pouvoir et les institutions internationales, à leur tour, n'échappent point à cette évolution. Un questionnaire préparé par le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe et soumis par la sous-commission aux autorités compétentes des pays membres a permis de déterminer, dans la mesure des réponses reçues, l'étendue et les modalités de la consultation des organisations représentatives en matière de politique économique et sociale en Europe.

7. Le Conseil Économique français qui compte 169 membres est constitué de représentants de tous les secteurs de la vie économique du pays : syndicats (45 sièges), entreprises nationalisées (6 sièges), entreprises industrielles privées de France et d'Algérie (14 sièges)*¹ entreprises commerciales privées de France et d'Algérie (10 sièges), artisans de France et d'Algérie (10 sièges), organisations agricoles de France et d'Algérie (35 sièges), coopératives (9 sièges), départements et territoires d'outremer (15 sièges), pensée française (8 sièges), associations familiales (9 sièges), sinistrés (2 sièges), diverses activités (4 sièges), classes moyennes (2 sièges). Les associations et groupements désignent leurs représentants pour trois ans. Les membres du Conseil agissent en leur nom personnel et ne sont donc pas tenus de se conformer aux instructions des organismes qu'ils représentent. Dix commissions d'études sont permanentes; des commissions spéciales peuvent être créées. Dans les limites de sa compétence technique en matière économique et sociale, le Conseil examine les projets, les propositions de lois et les conventions internationales contenant des dispositions d'ordre économique ou financier qui sont soumises à l'approbation de l'Assemblée Nationale. Il peut également être saisi d'autres questions par l'Assemblée Nationale ou par le Gouvernement qui, toutefois, ne sont pas tenus de le consulter. C'est ainsi que le Conseil fait un rapport annuellement sur les plans économiques nationaux ayant, pour objet le plein emploi et l'utilisation rationnelle des ressources matérielles. Il présente, deux fois par an, un rapport sur l'évolution de la conjoncture économique. En fait, le Gouvernement et l'Assemblée usent assez rarement de la possibilité qu'ils ont de

18. Recommandation 19 (1949).

demander au Conseil des avis. C'est ainsi que, de novembre 1951 à fin décembre 1952, sur 47 études effectuées, 3 seulement l'ont été sur saisine de l'Assemblée Nationale. Le Conseil économique s'est lui-même saisi des 44 autres questions. Le Conseil possède donc un droit d'initiative dont il a fait largement usage

8. Le Conseil Social et Économique des Pays-Bas compte au moins 30 et au maximum 45 membres qui sont rémunérés par la Couronne. Deux tiers au moins du nombre total des membres sont nommés par les organisations d'employeurs et d'employés désignées par la Couronne. Le nombre des représentants d'employeurs et celui des représentants d'employés doivent toujours être égaux. Les autres membres du Conseil sont désignés directement par la Couronne. Il s'agit d'experts en matière sociale et économique. Les organisations d'employeurs et d'employés désignées nomment les membres et leurs suppléants dans les limites du nombre indiqué pour chacune d'elles. Tous les membres du Conseil votent sans instruction et sans prendre avis de l'organisation qui les a nommés. Dans certains domaines restreints, définis par la loi, le Conseil Social et Économique a des compétences législatives. Le Conseil donne son avis à la demande des ministres. A moins qu'ils n'estiment que l'intérêt national s'y oppose, les ministres désignés à cet effet sont tenus de demander au Conseil ou à certaines de ses commissions leur avis sur toute mesure importante qu'ils envisagent de prendre dans le domaine social ou économique. Le Conseil peut aussi émettre un avis de sa propre initiative. Indépendamment de ces deux Conseils à compétence générale, le français et le néerlandais, on trouve dans certains pays un certain nombre de Conseils spécialisés ou d'autres organismes qui, dans des domaines limités, remplissent plus ou moins la même fonction.

9. En Belgique, une loi du 20 septembre 1948 a institué un Conseil Central de l'Economie. Ce Conseil compte 50 membres titulaires, doublés d'autant de suppléants, répartis entre les employeurs (22 membres) et les travailleurs (22 membres), ceux-ci cooptant les 6 autres membres parmi les personnalités universitaires. Les 44 premiers membres, nommés par le Roi, sont choisis sur des listes doubles soumises par les organisations représentatives. L'avis qui émane de ce Conseil, soit de sa propre initiative, soit à la demande des ministres ou des Chambres législatives, est exposé sous forme de rapport donnant les différents points de vue des membres. Le Conseil est obligatoirement consulté pour tout projet de loi relative à l'organisation de l'économie, telle l'institution d'un conseil professionnel. - Une loi récente (29 mai 1952) a institué un Conseil National du Travail pour les problèmes sociaux. Y sont représentées les organisations les plus représentatives de l'industrie, de l'agriculture, du commerce, de l'artisanat et, évidemment, des travailleurs. Les membres de ce Conseil sont, comme pour le Conseil Central de l'Economie, choisis sur des listes doubles présentées par les organisations précitées. Les règles qui président à sa consultation sont également très voisines de celles qui ont été établies pour le Conseil Central de l'Economie. Il est à noter que beaucoup de lois sociales prévoient la consultation obligatoire du Conseil. En général, le Conseil National du Travail est consulté avant l'adoption de toute mesure sociale importante.

10. Il existe, dans la République Fédérale d'Allemagne un Conseil consultatif pour la réforme des prestations sociales et un Conseil consultatif pour la législation des pensions. Le Conseil consultatif pour la réforme des prestations sociales se compose de personnalités possédant une expérience particulière dans les divers secteurs de l'assurance sociale. Ces membres sont désignés sur la recommandation des groupes parlementaires du Bundestag, des associations d'employeurs et d'employés, de la faculté de médecine et du groupe de travail des facultés des sciences des universités. Ils agissent en qualité d'experts, à titre personnel, et ne sont liés par les instructions d'aucune organisation. Le Gouvernement n'est pas légalement tenu de consulter cet organisme qui n'a aucun droit d'initiative. Le Conseil consultatif pour la législation des pensions comprend des représentants des Lander, des représentants des victimes de guerre et des experts indépendants ainsi que des représentants des divers ministères fédéraux intéressés. Les membres siègent à titre personnel et ne sont liés par aucune instruction. Le Gouvernement fédéral n'est également pas tenu à consulter le Conseil qui n'a constitutionnellement aucun droit d'initiative. Le Conseil joue un rôle dans la révision et l'amélioration des pensions des victimes de guerre. Il est tenu compte des résultats de ses travaux lors de l'élaboration des lois.

11. En Irlande, un Conseil National de la Santé représente la profession médicale et les professions auxiliaires, les pouvoirs locaux et les syndicats. Les membres en sont nommés par le ministre de la Santé sur présentation des organismes professionnels. Les points de vue qu'ils expriment représentent normalement ceux des organismes qui les ont désignés. Ce Conseil ne possède aucun règlement intérieur. A la demande du ministre de la Santé, il donne des avis sur les questions touchant directement ou indirectement à la santé de la population. Il n'a aucun droit d'initiative.

12. Il existe, en Suède, un organisme consultatif spécial chargé du contrôle des investissements dans la construction des logements et des usines. Des organisations patronales, des syndicats d'ouvriers, d'agriculteurs, de consommateurs et d'artisans et des groupements d'entreprises industrielles y sont

représentés. Toutes les questions relevant de ce domaine sont examinées par cet organisme avant que le Gouvernement ne prenne une décision. Des représentants des syndicats de l'industrie et de l'agriculture siègent avec les représentants de l'administration au sein du Comité du Budget national

13. Le Royaume-Uni possède un certain nombre de Conseils consultatifs nationaux et régionaux. Nous citerons le National Joint Advisory Council qui donne des avis au Gouvernement en matière d'intérêt commun des employeurs et des travailleurs. Il est présidé par le ministre du Travail. Il comprend 17 représentants des employeurs, 17 des syndicats ouvriers et 5 des industries nationalisées. Ensuite il y a le National Production Advisory Council for Industry, qui donne des avis aux ministres sur les questions industrielles et sur les problèmes intéressant la production en général. Cet organisme est présidé par le Chancelier de l'Échiquier; il comprend 12 représentants, des employeurs, 12 représentants des ouvriers, 2 représentants des industries nationalisées et les Présidents des Conseils régionaux des industries. Il existe aussi le British Productivity Council qui comprend des représentants de la Fédération des Industries britanniques, de la Confédération des Employeurs britanniques, de l'Union nationale des Fabricants, de l'Association des Chambres de Commerce britanniques, du Trade Union Congress et des industries nationalisées. L'Economic Planning Board conseille le Gouvernement sur l'utilisation optimum des ressources économiques du pays. Il comprend des représentants des travailleurs et des employeurs, ainsi que des fonctionnaires spécialement désignés. Tous ses membres exercent leurs fonctions à titre personnel. Il existe également des comités consultatifs pour des industries particulières, tels le Engineering Advisory Council, le Shipbuilding Advisory Committee et le Cotton Board. Tous ces organismes comprennent des représentants des employeurs et des salariés. Il convient enfin de mentionner un certain nombre d'autres comités consultatifs, tels que le Women's Consultative Committee, le National Youth Employment Council, le Factory and Welfare Advisory Board, etc. A certaines exceptions près, le Gouvernement n'est pas légalement tenu à consulter ces comités consultatifs, bien qu'il le fasse toutes les fois qu'il le juge opportun. Ces comités n'ont aucun droit d'initiative.

14. De façon générale, il importe de noter que même lorsqu'il n'existe dans un pays aucun organisme du type « Conseil économique » ou « Comité consultatif », et parfois parallèlement à un tel organisme s'il existe, les gouvernements invitent dans une large mesure les différentes organisations professionnelles et sociales, et plus particulièrement les syndicats ouvriers et patronaux, à donner leur avis sur les mesures importantes qu'ils envisagent de prendre dans le domaine économique et social.

15. Sur le plan international, on connaît l'existence et le rôle du Comité Consultatif au sein de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Cet organe¹⁹ est composé de cinquante et un membres répartis en nombre égal entre producteurs, travailleurs, utilisateurs et négociants, tous nommés par le Conseil de Ministres. La Haute Autorité est tenue à le consulter chaque fois qu'elle le juge opportun, mais aussi dans un certain nombre de cas prescrits au traité, notamment pour l'élaboration des programmes prévisionnels sur la production, la consommation, l'exportation et l'importation, ainsi que l'établissement des objectifs généraux concernant « la modernisation, l'opération à long terme des fabrications' et l'expansion des capacités de production ». Le champ de compétence de ce Comité Consultatif est évidemment limité aux domaines des industries du charbon et de l'acier. Généralement, par contre, était la compétence attribuée, dans le projet de traité de Communauté Politique, au Conseil Economique et Social qui aurait pu connaître de l'ensemble des problèmes économiques et sociaux soulevés dans les six pays membres. Celui-ci n'ayant pas vu le jour, il n'existe pas en Europe, à proprement parler, d'institution officielle assurant une association suffisamment étroite des organisations professionnelles et sociales à l'élaboration de la politique économique et sociale européenne.

16. Le Conseil de l'Europe, l'O. E. C. E., la Commission Économique pour l'Europe et les nombreux organes commissions parlementaires, comités d'experts, comités techniques qui en émanent ont ménagé des possibilités de consultation des organisations internationales non-gouvernementales représentatives. Le statut consultatif accordé par le Conseil de l'Europe à certaines organisations syndicales ou professionnelles illustre suffisamment les lacunes de ce système. Si leur forme varie d'une institution à l'autre, l'opportunité des consultations y est toujours laissée à l'appréciation de l'organisme officiel en cause. Elles ne permettent donc de recueillir que des avis fragmentaires, les points de vue respectifs n'ayant jamais l'occasion de se confronter avant d'être émis. Les mêmes critiques s'appliquent d'ailleurs au système de consultation des organisations non-gouvernementales en usage au Conseil Économique et Social de l'Organisation des Nations Unies²⁰ Les organisations non-gouvernementales d'employeurs, de travailleurs, de consommateurs ont sans doute « l'occasion de faire connaître leurs vues aux gouvernements ²¹, bien rarement à l'opinion publique; leur consultation ne saurait en tout cas se comparer aux fonctions et au rôle d'un Conseil

19. Voir articles 18 et II) du Traité instituant la C.E.C.A.

20. Il est sans doute opportun de rappeler ici que le Conseil Économique et Social de l'O. N. U. est un organisme essentiellement gouvernemental, dont les membres sont des experts gouvernementaux.

Économique et Social. Dans le domaine de sa compétence, l'Organisation Internationale du Travail, enfin, est organisée de manière à donner à certaines organisations sociales, essentiellement les organisations de travailleurs et d'employeurs, la possibilité de faire entendre leurs voix. Le caractère de sa compétence, limitée aux problèmes sociaux et plus particulièrement à l'élaboration progressive des normes d'une législation sociale mondiale, réduit les effets de cette participation. Il en est évidemment de même pour les Conférences régionales européennes convoquées par l'O. I. T. Il convient de remarquer que ces Conférences n'ont le pouvoir ni d'adopter ni même de proposer des conventions régionales.

17. D'une façon générale, les résultats de ces consultations effectuées dans le cadre d'institutions internationales multiples seraient infiniment plus substantiels si elles étaient coordonnées dans un organisme ayant une vue d'ensemble des problèmes économiques et sociaux européens. Ceux-ci se trouvent trop étroitement imbriqués pour en étudier séparément les divers aspects ou les divers secteurs. De leur côté, les organisations professionnelles et sociales ne peuvent avoir qu'une vue fragmentaire de ces problèmes. Dans le rapport qu'il soumettait à la deuxième Conférence économique Européenne de Westminster, M. Jacques Tessier écrivait très justement à ce sujet : « Ces organisations groupent une seule catégorie de producteurs (employeurs ou salariés) et elles ont tendance à considérer trop exclusivement les intérêts particuliers de cette catégorie. D'autre part, si les organisations internationales de travailleurs salariés groupent des adhérents appartenant aux différents secteurs de l'activité économique, il n'en va pas de même pour les organisations d'employeurs. Le Conseil des Fédérations industrielles d'Europe groupe seulement des chefs d'entreprises industrielles ou commerciales, et ignore l'agriculture, tandis que, de son côté, la Confédération européenne de l'Agriculture se reconnaît, justement d'ailleurs, incompétente pour les problèmes industriels et commerciaux. En outre, il convient de souligner que les fédérations internationales correspondant aux branches industrielles ou agricoles sont souvent beaucoup plus actives et entreprenantes que les confédérations internationales. Chaque organisation est ainsi conduite, avec la meilleure volonté du monde, à concevoir et à construire « son » Europe en vase clos, et il n'est pas étonnant que les perspectives envisagées ou les propositions formulées par telle ou telle, sans confrontation aucune avec les autres catégories d'intérêts légitimes, suscitent des levées de boucliers qui interdisent, en fait, tout progrès réel dans le sens de l'unification économique. Un « lieu de rencontre » s'impose pour réaliser cette confrontation des divers milieux professionnels et sociaux, et permettre de rechercher patiemment les indispensables compromis. » Ce « lieu de rencontre » peut être trouvé dans le Conseil Économique et Social prévu dans le projet de Charte sociale européenne. Outre la coordination des consultations et la confrontation des avis du monde professionnel qu'il assurerait, le Conseil Économique et Social contribuerait sensiblement à l'unification européenne, tant sur les plans économique et social que dans le domaine intellectuel et politique. Est-il impossible d'espérer qu'une confrontation régulière, périodique, continue, ne suscite peu à peu dans l'esprit des membres du Conseil, membres influents d'organisations nationales puissantes, et, par celles-ci, dans l'esprit des populations, la conscience d'une véritable communauté européenne d'intérêts? Le Conseil Économique et Social ne parviendrait-il pas à atténuer et peut-être à vaincre l'esprit autarcique des groupements professionnels et à infléchir finalement dans un sens européen leurs pressions sur les gouvernements nationaux? Il est difficilement concevable que l'examen attentif et renouvelé de leurs problèmes sous une optique européenne, ne parvienne à faire éclater à leurs yeux, pour leur propre intérêt, la supériorité des avantages sur les inconvénients d'une unification économique. Il demeure en tout cas que le Conseil Économique et Social porterait un coup très dur aux égoïsmes corporatifs, d'autant plus dangereux au moment où tendent à s'organiser sur le plan européen les grands secteurs d'activité. Il permettrait enfin aux instances politiques européennes, et cela paraît déterminant, non seulement d'avoir connaissance et de tenir compte le plus largement possible de l'opinion des divers milieux professionnels et sociaux à propos de chaque nouvelle mesure envisagée, mais encore d'associer ces milieux à l'élaboration et à l'application de ces mesures. Ainsi serait évitée l'allure quelque peu étatique et technocratique qu'a pu prendre jusqu'ici l'édification de l'économie européenne. Ainsi pourraient être donnés une impulsion nouvelle aux travaux de l'Assemblée Consultative et, sans doute avantage appréciable une audience et un poids décisif à ses recommandations.

C. FONCTIONS ET POUVOIRS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

18. Les fonctions dévolues au Conseil Economique et Social Européen dans le projet de Charte sociale élaboré par la commission des Questions sociales résultent des articles 20 et 21 (partie III). Il est dit à l'article 20 qu'un Conseil Économique et Social est institué dans le cadre du Conseil de l'Europe « afin d'assurer le respect et l'exécution des engagements résultant poulies Hautes Parties Contractantes cle la présente

21. Extrait de la lettre du 11 janvier 1954 du Secrétaire Général de l' O . N . U . au Secrétaire Général du Conseil de l' E u r o p e , lui faisant part de ses observations sur l' o p p o r t u n i t é d'un Conseil É c o n o m i q u e et Social E u r o p é e n (Doc. A S / S o c -- EC (5) 3),

Charte ». ²²C'est en effet une des décisions remarquables du groupe de travail, chargé par la commission des Questions sociales d'élaborer l'avant-projet de Charte sociale, que d'avoir décidé de confier à un Conseil Économique et Social, représentatif de la plupart des secteurs de la vie économique et sociale, le rôle d'organe de mise en oeuvre de la Charte. L'action de développement progressif et de contrôle qu'impliquait la mise en oeuvre des droits sociaux, économiques et culturels reconnus par la Charte ne pouvait être confiée, en effet, qu'à un organisme permanent, de caractère délégué-ratif, en rapport étroit avec les milieux sociaux intéressés, notamment les organisations syndicales. C'est ainsi qu'il a été précisé, au cours des travaux préparatoires, que le Conseil Économique et Social aurait pour tâche, d'une part, de définir les mesures que les États auront à prendre pour atteindre les objectifs fixés par la Charte, et, d'autre part, d'en contrôler l'application. Ainsi doivent se trouver étroitement associées à l'ensemble de la politique économique et sociale des États membres les organisations professionnelles et sociales les plus représentatives. L'article 21 ajoute : « Outre les fonctions de mise en oeuvre de la présente Charte qui lui sont conférées à la partie IV, le Conseil Économique et Social est appelé à préparer, à orienter et à faciliter les mesures d'intégration ou de coopération entreprises ou à entreprendre, soit pour l'ensemble, soit pour les divers secteurs de la vie sociale et économique européenne... » C'est là la compétence générale du Conseil Économique et Social. Elle est à distinguer de sa compétence en tant qu'organe de mise en oeuvre de la Charte, qui ne constitue qu'une compétence spéciale.

1. Le Conseil Économique et Social élabore les projets de mesures visant à l'application de la Charte.

19. Outre les dispositions de son article 21, le projet de Charte stipule dans sa partie IV consacrée à la « Mise en oeuvre », article 38 : « Le Conseil Économique et Social pourra, sur avis favorable de l'Assemblée Consultative :

- a. adresser des recommandations au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, éventuellement rédigées à l'intention du gouvernement directement intéressé;
- b. convoquer, en accord avec le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, des conférences des gouvernements parties à la présente Charte, auxquelles participeront les organismes intergouvernementaux qualifiés dans le domaine social, économique ou culturel, »

La Charte sociale a été conçue comme une convention entre États : les parties contractantes s'engagent à atteindre les objectifs définis dans la Charte. Il y a donc, sous-jacente à l'ensemble de l'édifice, l'idée d'une réalisation progressive des buts ainsi fixés. Cette idée se trouve d'ailleurs exprimée en toutes lettres à l'article 40, partie V, consacrée aux « Dispositions finales » : « Les mesures que les Hautes Parties Contractantes se sont engagées à prendre en vertu des dispositions de la partie II de la présente Charte pourront être prises, de façon progressive, suivant le programme arrêté par le Conseil Économique et Social, prévu à l'article 34 de la présente Charte. » L'article 34 précise, en effet, dans son deuxième alinéa : « Les rapports visés au paragraphe (b) du présent article seront présentés selon les étapes prévues par un programme arrêté par le Conseil Économique et Social après consultation des gouvernements des Hautes Parties Contractantes et avec l'approbation du Comité des Ministres... » Ces rapports, soumis par les gouvernements des États participants, feront état des progrès accomplis par ceux-ci dans l'application de la Charte. Cette procédure n'est pas entièrement nouvelle. Elle s'inspire en particulier du projet de pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques et sociaux et du système en vigueur à l'O. I. T. pour les conventions du travail. L'article 22 de la Constitution de l'O. I. T. stipule : « Chacun des Membres s'engage à présenter au Bureau International du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré. » Le pacte des Nations Unies va plus loin et précise que les rapports fournis par les États parties au pacte sur les progrès réalisés dans la reconnaissance des droits qui s'y trouvent inscrits seront remis suivant un programme établi par le Conseil Économique et Social après consultation des États parties (articles 17 et 18). Le Conseil Économique et Social Européen établirait donc, en accord avec les gouvernements intéressés, un programme de mesures économiques et sociales qu'il serait recommandé aux gouvernements membres de réaliser selon des étapes prévues également dans le programme. Ce programme serait-il unique, élaboré une fois pour toutes dès les premières séances du Conseil, serait-il au contraire établi périodiquement? Le soin de préciser ce point pourrait être laissé au Conseil lui-même.

2. Le Conseil Économique et Social contrôle l'application de la Charte.

Le Conseil Économique et Social peut porter devant la Commission européenne des Droits de l'Homme toute question se rapportant au respect des droits et obligations reconnus dans la Charte (partie IV, article 36).

22. Voir aussi paragraphe 15 du préambule (partie I du projet).

Exception est faite, cependant, pour le cas où cette question fait déjà l'objet, d'une plainte déposée devant le Bureau International du Travail. L'article 26 de la Constitution de l'Organisation Internationale du Travail prévoit, en effet, qu'une plainte pourra être présentée au B. I. T. par un État membre contre un autre État membre qui, à son avis, n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention du travail. Il y avait donc risque de conflit de compétence.²³

La Commission européenne des Droits de l'Homme peut, dans le cas où une question lui est soumise par le Conseil, procéder à une enquête et, à cette occasion, inviter les gouvernements intéressés à lui présenter les observations nécessaires, les résultats de cette enquête, consignés dans un rapport, devant être soumis au Conseil (partie IV, article 37).

La Commission européenne des Droits de l'Homme peut, dans le cas où une question lui est soumise par le Conseil, procéder à une enquête et, à cette occasion, inviter les gouvernements intéressés à lui présenter les observations nécessaires, les résultats de cette enquête, consignés dans un rapport, devant être soumis au Conseil (partie IV, article 37).

De telles recommandations seraient forcément remises au Comité des Ministres, mais seraient, cela va de soi, adressées au gouvernement directement intéressé, à qui le Comité des Ministres aurait l'obligation de les transmettre. C'est là une condition indispensable au fonctionnement de tout le système. A quoi servirait cet édifice si un gouvernement fautif pouvait, par son veto, au sein du Comité des Ministres, annihiler l'avertissement, les critiques que le Conseil lui destine?-

3. Le Conseil Economique et Social prépare les mesures à "intégration ou de coopération économique et sociale européenne.

20. Outre les fonctions d'organe de mise en oeuvre de la Charte sociale, le Conseil se voit conférer à l'article 21 de la partie III, qui est son acte constitutif, un rôle de premier plan dans la coopération ou l'intégration économique et sociale des États européens : « Le Conseil Économique et Social est appelé à préparer, à orienter et à faciliter les mesures d'intégration ou de coopération entreprises ou à entreprendre, soit pour l'ensemble, soit pour les divers secteurs de la vie sociale et économique européenne :

- a. par le développement des contacts, à l'échelon européen, entre les différentes organisations professionnelles et sociales ainsi qu'entre services publics techniques et administratifs des États participants;
- b. par des recommandations adressées, sur avis favorable de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe :
 1. au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe;
 2. aux organisations européennes gouvernementales à compétence politique, économique, sociale ou culturelle. »

Et l'article 21 ajoute : « Pour permettre au Conseil Economique et Social de remplir ses fonctions, les gouvernements des États participants le tiennent périodiquement informé de leurs activités économiques, sociales et culturelles sur le plan européen et mondial, plus particulièrement dans le cadre des organisations internationales intergouvernementales.

21. Le Conseil Économique et Social est-il obligatoirement consulté? Les rédacteurs du projet, qui ont tenu à laisser au Conseil la libre initiative de ses activités, en particulier de ses recommandations, et qui ont pris à cette fin toutes les dispositions nécessaires pour assurer son information parfaite (voir le dernier alinéa de l'article 21), n'ont pas cru nécessaire de prévoir de consultation obligatoire. Il leur a paru, en effet, préférable de laisser au Conseil, parfaitement informé des projets gouvernementaux en application du dernier alinéa de l'article 21, le soin de déterminer lui-même si oui ou non il a un avis à émettre sur tel ou tel de ces projets.²⁴Rappelons que, selon le projet (article 21), le Conseil peut adresser des recommandations :

au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe;

aux organisations européennes gouvernementales à compétence politique, économique, sociale ou culturelle, en particulier à l'O. E. C. E.

23. Voir ci-dessus paragraphe 26.

24. Il va cependant de soi qu'un ou plusieurs gouvernements peuvent toujours, s'ils l'estiment utile, prier le Conseil de leur donner un avis.

22. Enfin, il est sans doute nécessaire d'attirer l'attention sur une disposition particulière, reprise dans deux articles du projet, l'article 21 (paragraphe (b)) et l'article 38. Ces deux textes prévoient que les recommandations du Conseil à l'adresse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe seront subordonnées à l'avis favorable de l'Assemblée Consultative. Cette condition vise aussi bien les recommandations tendant à l'application de la Charte (article 38) que celles qui visent la politique d'intégration ou de coopération économique et sociale. De cette manière, en effet, ont paru conciliées les thèses apparemment opposées des tenants d'un Conseil Économique et Social limitant ses avis à l'Assemblée et celles des partisans d'un Conseil souverain, adressant directement ses recommandations aux autorités intéressées. Ajoutons, au sujet du contrôle de l'Assemblée sur les activités du Conseil, qu'aux termes de l'article 39 de la partie IV consacrée à la « Mise en oeuvre de la Charte », le Conseil Économique et Social présente chaque année à l'Assemblée Consultative un rapport sur les progrès accomplis en vue d'assurer la mise en oeuvre de la Charte.

D. STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

1. Problèmes de la répartition des sièges

23. Diverses préoccupations ont inspiré la composition du Conseil Économique et Social, telle que la commission des Questions sociales sur la proposition de la sous-commission mixte l'a finalement arrêtée.

(a) Répartition par pays

La sous-commission a tenu d'abord à limiter le nombre des sièges. Une représentation soumise à un proportionnalisme mathématique, tenant compte à la fois de la population des pays membres et de l'importance numérique des secteurs représentés, nous aurait conduits, sur la base d'une unité pour la plus petite des organisations représentatives (islandaise ou luxembourgeoise), à un nombre total immodéré de sièges. Il a donc fallu accepter un certain arbitraire, ou en tout cas un certain degré d'empirisme dans la répartition des sièges. Les rédacteurs du projet ont pour cela groupé les quinze pays membres en trois groupes : les plus petits, les moyens, les plus grands. Trois sièges ont été attribués aux plus petits (Islande, Luxembourg, Sarre), permettant la représentation de chacune des trois grandes catégories retenues sur lesquelles nous reviendrons ; deux fois plus, c'est-à-dire six sièges, aux moyens (Belgique, Danemark, Grèce, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Suède, Turquie); et trois fois plus, c'est-à-dire neuf sièges, aux plus grands (France, République Fédérale d'Allemagne, Italie, Royaume-Uni). Ainsi avons-nous obtenu le chiffre convenable de 93 membres.

(b) Répartition par classes sociales ou intérêts

La sous-commission s'en est tenue à la conception la plus généralement répandue, celle d'une division tripartite de la société occidentale, qui globalement reconnaît trois groupes d'intérêt : le groupe des employeurs, le groupe des travailleurs, et ce que l'on pourrait appeler le « tiers groupe » qui rassemblerait et représenterait tous les autres intérêts appelés à faire entendre leurs voix au sein d'un Conseil Économique et Social, à savoir : les activités économiques indépendantes (petits exploitants agricoles, artisans, commerçants), les consommateurs (coopératives de consommation, associations familiales), les activités sociales et culturelles (il ne faut pas oublier que la Charte reconnaît des droits culturels et que, par conséquent, le Conseil aura à connaître du respect et du développement de l'application de ces droits), et le dernier, mais non le moindre, l'État lui-même.

Le projet répartit donc les sièges du Conseil Économique et Social en trois catégories égales : 31 sièges pour les représentants des travailleurs, 31 sièges pour les représentants des employeurs et 31 sièges pour les représentants de l'intérêt général. Et, de manière à ménager la nécessaire représentation de certains secteurs importants de la vie économique et sociale, il prévoit (article 26, partie III) que les représentants de l'intérêt général peuvent être choisis « parmi les experts gouvernementaux, les représentants des consommateurs, des activités économiques indépendantes et des activités sociales et culturelles ». D'ailleurs, afin de renforcer et de rendre plus adéquate cette représentation, suivant les questions débattues, l'article 26 a précisé que pour chacun des représentants de l'intérêt général les gouvernements désigneraient, à l'occasion de chaque session du Conseil Économique et Social, et pour la durée de la session, « ou un plusieurs suppléants, choisis parmi les catégories visées au premier alinéa du présent article, en considération de leurs qualifications quant aux questions de l'ordre du jour pour lesquelles ils siégeront à la place du membre titulaire ». Ainsi, par un tel mécanisme, se trouve ménagée une représentation capable de varier à l'infini.

2. Désignation des représentants

24. Concernant le mode de désignation, la sous-commission a adopté les modalités en usage dans la plupart des organismes représentatifs à caractère économique ou social : les représentants sont désignés par leurs gouvernements respectifs, sur des listes qui leur sont présentées par les organisations nationales qualifiées et qui doivent comporter un nombre de candidats au moins double du nombre de représentants à désigner.

3. Organisation interne

25. Concernant l'organisation interne du Conseil, il est à noter que la répartition des activités en trois domaines assez différenciés social, économique et culturel a conduit la sous-commission à répartir les membres du Conseil en trois sections, correspondant à chacun de ces trois domaines, et à prévoir la création de sous-sections. Il va de soi que ces sections et sous-sections ne constituent que des groupes d'étude où s'élaboreront les projets, et que les décisions, recommandations, avis ne pourront être pris qu'en Conseil plénier. D'autre part, l'article 32 de la partie III stipule que « dans le cadre des activités de ses sections ou sous-sections, le Conseil Économique et Social peut convoquer des réunions spécialisées de représentants des organisations intéressées ». Ainsi pourront être embrassés tous les aspects de la vie économique, sociale et culturelle européenne et aussi bien consultées toutes les organisations intéressées à ces différents aspects

4. Les délibérations

26. Enfin, dernier problème d'importance, celui de la sanction des délibérations. L'article 28 déclare : « Le Conseil Économique et Social prend ses décisions à la majorité simple des voix exprimées. » En se bornant à la majorité simple, le quorum étant des deux tiers, de préférence à la majorité des deux tiers initialement prévue par la sous-commission, la commission des Questions sociales a voulu éviter au Conseil le risque d'une paralysie possible du fait de l'opposition systématique de l'un quelconque des trois groupes, empêchant ainsi l'adoption de toute recommandation. Il est permis de se demander s'il ne conviendrait pas cependant d'introduire dans la partie III une disposition prévoyant que tout document, soumis au vote du Conseil, en conclusion de ses délibérations, fera état des divergences de vues éventuelles entre les divers milieux professionnels et sociaux qui y seront représentés et exposera, parallèlement au point de vue de la majorité, l'opinion dûment motivée de la ou des minorités.

VI

1. Le projet de Charte sociale européenne a été adopté à l'unanimité de la commission des Questions sociales, divers membres de la commission réservant leur position personnelle sur certains articles et deux d'entre eux s'abstenant²⁵ Auparavant, la sous-commission mixte pour le Conseil Economique et Social, dans sa réunion du 3 juin 1955²⁶, avait arrêté à l'unanimité, un seul de ses membres s'abstenant, les grandes lignes des parties III et IV de la Charte, relatives au Conseil Economique et Social et à son rôle dans la mise en oeuvre de la Charte.

25. Voir le procès-verbal de la réunion du 10 septembre de la commission des Questions sociales (D o c . A S / S o c (7) P V 3).

26. Voir le procès-verbal de la réunion du 3 juin 1955 de la sous-commission mixte (D o c . A S / S o c - E C (G) P V 2) .