



AUDITION SUR LA CHARTE SOCIALE EUROPEENNE REVISEE

Organisée par

la Commission de politique extérieure
du Conseil des Etats

Berne
11 janvier 2010

Régis Brillat
Chef du Service de la Charte sociale européenne
Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Je vous remercie de m'avoir invité à participer à cet échange de vues.

Je suis ici pour vous convaincre qu'il serait bien que la Suisse ratifie la Charte sociale européenne révisée.

À cette fin, je vais parler

- de l'historique de la Charte,
- de sa signification aujourd'hui,
- des modalités de sa ratification,
- du Comité européen des droits sociaux, son organe de régulation
- ainsi que de ses conséquences sur le droit interne des Etats qui l'ont ratifiée.

1. L'historique de la Charte sociale

Le Conseil de l'Europe a été créé après la deuxième guerre mondiale dans le but d'éviter que ne se reproduisent les erreurs des années 1930 et 1940. À cette fin, le Conseil de l'Europe cherche à combiner trois valeurs fondamentales qui sont la démocratie, de la prééminence du droit et les droits de l'homme.

Comme il est né quelque mois après l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme par l'Organisation des Nations unies, le Conseil de l'Europe a immédiatement cherché à élaborer un traité contraignant qui garantisse l'ensemble des droits figurant dans la Déclaration universelle. Un accord est rapidement intervenu entre les Etats membres sur les droits humains que l'on appelle « civils et politiques » et qui ont été insérés dans la Convention européenne des droits de l'homme de 1950. Au même moment, il n'a pas été possible de se mettre d'accord sur les droits humains que l'on qualifie « d'économiques et sociaux ». Ce fut le résultat d'une situation économique et sociale extrêmement difficile au lendemain de la guerre ainsi que des tensions idéologiques et politiques résultant de la guerre froide et de la division de l'Europe qui s'est rapidement instaurée. Finalement, la Charte sociale européenne a été adoptée en 1961. Toutefois, ce traité est très largement resté inefficace, peu connu, et très en retrait par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ce fut le cas au moins jusqu'à l'élargissement du Conseil de l'Europe à l'ensemble du continent européen. C'est, en effet, lorsque le premier État d'Europe centrale la Hongrie a rejoint l'organisation en 1990 qu'il a été décidé de « relancer » Charte sociale européenne. Ce processus de réforme de la Charte a concerné d'abord les mécanismes de contrôle de son application, puis les droits

substantiels qu'elle proclame.

Le résultat de cette réforme est qu'en 1996 le Conseil de l'Europe a adopté la Charte sociale européenne révisée qui constitue désormais l'instrument européen de référence en matière de droits sociaux.

Aujourd'hui, les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe ont signé la Charte (dans sa version révisée sauf en ce qui concerne la Suisse et Liechtenstein qui n'ont signé que le texte de 1961) et 42 de ces États l'ont ratifiée (29 dans sa version révisée et 13 dans la version de 1961).

Par conséquent, lorsque l'on parle aujourd'hui la Charte sociale cela signifie évidemment la Charte sociale européenne révisée de 1996 et c'est au sujet de ce traité révisé que je vais désormais me consacrer jusqu'à la fin de cette intervention.

2. La signification de la Charte aujourd'hui

Désormais, la Charte a pour vocation de garantir les droits humains que l'on qualifie d'économiques et sociaux de la manière la plus proche possible de celle dont sont garantis les droits civils et politiques par la Convention européenne des droits de l'homme. Même s'il existe encore des différences significatives quant à la manière dont ces deux séries de droits sont traitées au sein du Conseil de l'Europe, les principes d'indivisibilité d'interdépendance constituent le fondement de l'activité de l'Organisation en matière de droits de l'homme.

La Charte couvre un très grand nombre de matières et proclame des droits humains qui concernent tous les individus tous les jours de leur vie, dans les domaines du logement, de la santé, de l'éducation, de l'emploi, de la protection sociale et de la non-discrimination.

Elle ne vise en aucune manière une harmonisation ou une coordination des politiques sociales des différents Etats. Les Etats parties à la Charte sont compétents pour mener la politique sociale qu'ils souhaitent et le faire de la manière qu'ils souhaitent (par la loi, par la négociation collective, de manière décentralisée ou par des autorités fédérées). Ce que vise la Charte sociale, c'est que, quelles que soient les politiques menées par les Etats, les droits fondamentaux de tous les individus soient toujours respectés. Ainsi la Charte a-t-elle une valeur quasi constitutionnelle au même titre que la Convention européenne des droits de l'homme car elle énonce des principes et des valeurs qu'il convient de respecter, les modalités de leur mise en œuvre relevant du génie de chaque État.

La Charte révisée est nouvelle en ce sens qu'elle tient compte de l'évolution des sociétés européennes au cours de ces 40 dernières années et, tout particulièrement, de l'évolution du droit international, qu'il s'agisse du droit de

l'Union européenne ou du droit de l'Organisation des Nations Unies. Ainsi, ce texte est-il compatible avec les autres normes internationales en matière de droits fondamentaux ce qui le rend naturellement plus attrayant pour les Etats attachés à l'effectivité du droit international, notamment dans le domaine des droits de l'homme. Ainsi, la Charte correspond elle, en Europe, au Pacte des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels et elle contient aussi des dispositions qui recoupent celles de la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant. Dans ce contexte, une mention spéciale doit être faite de la Convention européenne des droits de l'homme : par la ratification de ce traité, la Suisse s'est déjà engagé à mettre en œuvre certains droits qui figurent aussi dans la Charte.

Parce qu'il n'existe pas de démocratie qui ne soit sociale, pas de justice qui ne soit sociale, pas de droits de l'homme sans les droits sociaux, la Charte est au cœur des trois objectifs statutaires du Conseil de l'Europe.

3. Les modalités de ratification de la Charte

Pour qu'un État soit engagé par un traité, conformément à la pratique en vigueur au sein du Conseil de l'Europe, il importe tout d'abord de signer le traité puis de procéder à sa ratification ce qui, dans la plupart des cas, nécessite une décision du Parlement de l'État concerné.

La signature peut intervenir soit avant le début du processus de ratification soit, au contraire, à la fin c'est-à-dire en même temps que le dépôt de l'instrument de ratification.

C'est lors de la ratification que l'État doit indiquer quelles sont les dispositions de la Charte qu'il accepte : en effet, pour assurer une certaine souplesse, la Charte autorise les Etats qui la ratifient à procéder à une sélection des dispositions (article par article et paragraphe par paragraphe) qu'ils souhaitent accepter. Il est donc important d'examiner la situation du droit interne à fin de décider quelles dispositions seront acceptées. Plusieurs conditions doivent cependant être respectées :

- six articles doivent être acceptés parmi les articles 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16 19 et 20. Afin d'être comptabilisés dans ce calcul, ces articles doivent être adoptés dans leur totalité.

- en outre, l'État doit accepter soit 16 articles dans leur totalité (sur les 31 de la Charte) soit 63 paragraphes numérotés (sur les 98 de la Charte).

Il est possible d'accepter davantage de dispositions. Pour ces dispositions supplémentaires, l'Etat peut choisir des paragraphes seuls et même, le cas échéant, formuler des réserves sur des points précis.

Il est vrai que l'objectif final est que les Etats acceptent l'ensemble des dispositions de la Charte. Le Conseil de l'Europe a d'ailleurs régulièrement des contacts avec les Etats parties pour travailler avec eux en vue de l'acceptation de dispositions supplémentaires.

À ce jour, cependant, seuls deux Etats ayant ratifié la Charte ont accepté l'ensemble de ses dispositions : il s'agit de la France et du Portugal. Les 40 autres Etats parties ont tous procédé à une sélection plus ou moins ambitieuse mais respectant toujours les conditions minimales fixées par le traité.

4. Le Comité européen des droits sociaux, organe de régulation de la Charte

Composé de 15 membres, indépendants et impartiaux, élus par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour une durée de six ans renouvelable une seule fois, ce Comité n'est pas une juridiction mais il exerce une compétence quasi juridictionnelle dans la mesure où c'est à lui qu'appartient de décider si les situations des Etats sont conformes ou non à la Charte.

Il agit de deux manières différentes :

a) par le système de rapports, selon lequel les Etats soumettent chaque année un rapport sur la mise en œuvre d'une partie des dispositions de la Charte ;

b) par la procédure de réclamations collectives, qui permet aux syndicats et aux organisations non-gouvernementales de saisir le Comité lorsqu'ils estiment que la Charte n'est pas respectée. Cette deuxième procédure n'est toutefois que facultative et, à ce jour, seuls 14 Etats l'ont acceptée

Dans les deux cas, le Comité est compétent pour dire le droit et ses conclusions ou décisions sont rendus publiques. Les constats du Comité sont obligatoires et les Etats parties doivent procéder à la mise en conformité lorsque le Comité considère qu'une situation est contraire à la Charte.

5. Les conséquences de la Charte sur le droit interne des Etats

Conformément au principe de subsidiarité, c'est d'abord aux Etats parties qu'il appartient de mettre en œuvre le traité.

Par conséquent,

a) ils sont invités à tenir compte des constats du Comité européen des droits sociaux et à prendre les dispositions législatives ou réglementaires ou autres, de nature à remédier aux carences identifiées par le Comité.

L'arme ultime dont dispose le Conseil de l'Europe est la Recommandation qui peut être adoptée par le Comité des Ministres à l'encontre d'un État qui n'aurait pas pris les mesures appropriées pour redresser une violation de la Charte.

En pratique, on trouve de très nombreux exemples de situations où les Etats ont procédé aux changements nécessaires pour se conformer à la Charte sans qu'il ait été nécessaire d'adopter une recommandation. Certes, il existe des situations - heureusement minoritaires - où les Etats n'ont pas toujours tiré toutes les conséquences de constat du Comité.

b) mais surtout les Etats sont invités à être proactifs c'est-à-dire à tenir compte de la Charte sociale lors de l'élaboration ou de la mise en œuvre d'une législation ou dans le cadre de leur système juridictionnel. C'est en effet aux administrations et aux juges de chaque pays qu'il appartient, en premier lieu, de mettre en œuvre le traité, le recours au mécanisme de contrôle de Strasbourg, bien que régulier et systématique, ne devant être perçu que comme un filet de sécurité et une source d'interprétation des dispositions de la Charte afin que soient correctement mis en œuvre par les autorités nationales.

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

C'est donc bien vers la Charte sociale révisée de 1996 que je vous invite désormais à vous pencher

- avec la conviction que sa ratification permettra un progrès dans la mise en œuvre de l'ensemble des droits fondamentaux des citoyens ainsi qu'une meilleure mise en œuvre des autres traités internationaux déjà ratifiés par votre pays, en raison précisément de la complémentarité des différents traités.

- avec la conviction aussi que tant les engagements internationaux déjà souscrits par la Suisse que la situation du droit interne de votre pays permettent aujourd'hui d'envisager une telle évolution.

Je suis ici pour vous convaincre qu'il serait bien que la Suisse ratifie la Charte sociale européenne révisée.

Je vous remercie de votre hospitalité et de votre attention