



Rapport explicatif du la Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne

Turin, 21.X.1991

Introduction

1. Le 5 novembre 1990 s'est tenue à Rome une Conférence ministérielle informelle sur les droits de l'homme. L'un des thèmes abordés était la Charte sociale européenne. A l'issue des travaux, il a été convenu d'inviter le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à prendre les mesures nécessaires pour que puisse s'engager dans les plus brefs délais une réflexion approfondie sur le rôle, le contenu et le fonctionnement de la Charte sociale européenne.
2. Lors de leur 449^e réunion (novembre-décembre 1990), les Délégués des Ministres ont décidé d'autoriser la convocation d'un comité *ad hoc*, le Comité pour la Charte sociale européenne (Charte-Rel), chargé de faire des propositions tendant à améliorer l'efficacité de la Charte sociale européenne, en particulier le fonctionnement de son mécanisme de contrôle.
3. Le Comité était composé d'experts désignés par chaque Etat membre. Participaient également à ses réunions, sans droit de vote, des représentants de l'Assemblée parlementaire, de l'OIT, de la CES et de l'UNICE. Il a associé à ses travaux le Comité d'experts indépendants et le Comité gouvernemental ainsi que plusieurs autres comités du Conseil de l'Europe.
4. Lors de sa première réunion (février 1991), le Comité a décidé de s'attacher, dans un premier temps, à l'amélioration du mécanisme de contrôle avant d'aborder la révision du contenu matériel de la Charte. S'agissant de l'amélioration du mécanisme de contrôle, ses travaux ont abouti à trois réformes qui forment un ensemble : le présent Protocole ; le projet de protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives ; une modification de la procédure de rapports décidée par le Comité des Ministres en septembre 1992, pour une période d'essai de quatre ans.
5. Le Comité Charte-Rel a adopté le projet de protocole à sa troisième réunion (septembre 1991) et a décidé de le transmettre au Comité des Ministres.
6. Le Comité des Ministres, qui avait aussi à sa disposition la Recommandation 1168 (1991) de l'Assemblée parlementaire, a adopté le texte du Protocole le 16 octobre 1991 et décidé de l'ouvrir à la signature le 21 octobre 1991, à Turin, lors d'une conférence ministérielle tenue à l'occasion du 30^e anniversaire de la signature de la Charte sociale européenne.

Economie générale du Protocole

7. Dès le début de ses travaux, le Comité Charte-Rel a été unanime sur deux conditions préalables à toute amélioration significative du fonctionnement de la Charte :

a. il doit y avoir l'expression claire d'une volonté politique dans le processus de contrôle. La principale faiblesse du fonctionnement actuel du mécanisme de contrôle réside dans l'absence de sanction de caractère politique. Le Comité des Ministres devrait, sur la base de l'article 29 de la Charte, adopter des recommandations individuelles – ce qu'il n'a encore jamais fait ;

b. il faut un renforcement sensible et rapide des moyens destinés à la mise en œuvre de la Charte, en particulier pour le Secrétariat.

8. Un consensus a pu aussi être constaté sur d'autres points :

a. le Comité gouvernemental doit être maintenu ;

b. il est indispensable de clarifier les fonctions et les compétences des différents organes de contrôle, en particulier du Comité d'experts indépendants et du Comité gouvernemental ;

c. selon ses propres représentants, le rôle de l'Assemblée parlementaire devrait être révisé : elle devrait cesser d'être un organe de contrôle au sens strict du terme pour devenir une instance politique d'incitation et de débats ;

d. la durée de la procédure de contrôle doit en tout état de cause être réduite ;

e. il est nécessaire d'améliorer la participation des partenaires sociaux dans le cadre national ;

f. des efforts doivent être entrepris pour promouvoir la Charte et la faire mieux connaître, en particulier au plan national.

9. L'essentiel de la discussion a porté sur la question de la clarification des compétences respectives du Comité d'experts indépendants et du Comité gouvernemental. Le texte finalement adopté repose sur l'idée que, des deux organes, seul le Comité d'experts indépendants sera compétent pour procéder à une appréciation juridique de la conformité des législations, réglementations et pratiques nationales avec le contenu des obligations découlant de la Charte. Le rôle du Comité gouvernemental sera d'examiner les situations nationales et d'apporter un éclairage particulier en fonction de considérations de politique sociale et économique. Il sélectionnera, à l'intention du Comité des Ministres, les situations les plus problématiques en lui suggérant, le cas échéant, d'adopter une ou plusieurs recommandations à l'adresse de tel ou tel Etat. Dans cette optique, le Comité gouvernemental ne sera pas en lui-même un organe politique, mais plutôt un guide qui aidera le Comité des Ministres à prendre des décisions. De par son rôle de forum d'experts gouvernementaux qui examine les raisons des principales difficultés rencontrées par les Etats dans la mise en œuvre de la Charte, le Comité gouvernemental jouera un rôle important d'impulsion pour des mesures assurant le progrès social en Europe.

10. Des considérations qui précèdent résultent plusieurs conséquences, dont les principales sont les suivantes :

a. pour le Comité d'experts indépendants : augmentation du nombre des membres ; modification du mode de désignation des membres ;

b. pour le Comité gouvernemental : envisager une utilisation plus fréquente du paragraphe 2 de l'article 27 de la Charte, qui prévoit que le Comité gouvernemental peut consulter des organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe, sur des questions pour lesquelles elles sont particulièrement qualifiées ;

c. pour le Comité des Ministres : adoption de recommandations individuelles ; modification de la majorité prévue à l'article 29 ;

d. pour l'Assemblée parlementaire : rôle nouveau (voir supra paragraphe 8.c) ;

e. modifications nécessaires « en amont » des conclusions du Comité d'experts indépendants, en particulier la recherche de l'information la plus équilibrée et la plus complète possible. A ce sujet, on peut citer spécialement la possibilité pour le Comité d'experts indépendants de s'adresser directement aux Parties contractantes pour leur demander des informations et précisions complémentaires, et d'avoir une réunion avec des représentants gouvernementaux.

11. Pour être mises en œuvre, toutes ces propositions n'exigeaient pas des amendements à la Charte. Toutefois, compte tenu de l'expérience passée, le Comité Charte-Rel a estimé que plusieurs d'entre elles devaient être inscrites dans le texte de la Charte.

Commentaires

Article 1

12. Cet article amende l'article 23. Outre des changements purement rédactionnels, il modifie la pratique de la communication des copies des rapports gouvernementaux et des observations sur ces rapports.

Paragraphe 1

13. Par rapport au texte actuel, il est précisé que c'est lorsqu'il présentera son rapport au Secrétaire Général qu'un gouvernement devra adresser une copie aux partenaires sociaux nationaux ; étant entendu qu'il pourra envoyer cette copie à l'avance, dans la langue nationale, avant sa traduction dans une des langues officielles du Conseil de l'Europe.

14. Les deux dernières phrases remplacent le paragraphe 2 actuel. Désormais, les partenaires sociaux pourront transmettre leurs observations sur les rapports gouvernementaux directement au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, les gouvernements ayant à leur tour la possibilité de faire part de leurs remarques.

Paragraphe 2

15. Ce paragraphe est nouveau. Il prévoit une information particulière de certaines organisations internationales non gouvernementales (OING). Cette disposition, motivée surtout par le rôle important que pourront jouer ces OING dans le développement et la relance de la Charte, doit être lue en liaison avec l'article 27, paragraphe 2, et le projet de Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives. Il ne s'agit que d'une simple information : à la différence des partenaires sociaux nationaux mentionnés au paragraphe 1, les OING n'auront pas la possibilité de faire des observations sur les rapports gouvernementaux.

Paragraphe 3

16. Ce paragraphe aussi est nouveau. Dans le souci de favoriser la promotion et une meilleure connaissance de la Charte, il prévoit que les rapports et observations pourront être communiqués à ceux qui en feront la demande, sans que cela implique pour les autorités nationales ou le Conseil de l'Europe la nécessité de procéder à la publication proprement dite de ces documents.

Article 2

17. Cet article amende l'article 24 relatif à l'examen des rapports gouvernementaux par le Comité d'experts indépendants dont il précise les compétences et les fonctions.

Paragraphe 1

18. Ce paragraphe reprend l'article 24 actuel en y apportant des modifications rédactionnelles.

Paragraphe 2

19. Ce paragraphe, nouveau comme les deux suivants, est l'une des dispositions essentielles du Protocole. Avec les paragraphes 3 et 4 du nouvel article 27, il veut traduire dans le texte de la Charte la nouvelle conception des compétences respectives du Comité d'experts indépendants et du Comité gouvernemental (voir supra, paragraphe 9). Il est donc clairement dit que la tâche du Comité d'experts indépendants est de porter une appréciation de caractère juridique sur les normes et pratiques nationales au regard des dispositions de la Charte.

Paragraphe 3

20. Ce paragraphe prévoit des mesures pratiques pour rendre plus souple la procédure en permettant en particulier d'éviter des malentendus – sources de tensions et de retards – entre le Comité d'experts indépendants et les gouvernements.

21. Ainsi, le Comité pourra, au cours de l'examen d'un rapport, s'adresser directement au gouvernement concerné pour obtenir des informations ou précisions sans attendre le prochain rapport du gouvernement.

22. De même, le Comité pourra avoir une réunion avec les représentants d'une Partie contractante. Il a toutefois été considéré que de telles rencontres devraient rester exceptionnelles et ne pas présenter un caractère obligatoire.

23. L'information des partenaires sociaux (nationaux et internationaux) prévue par la dernière phrase peut revêtir plusieurs formes. Ces organisations devraient au moins être informées par le gouvernement concerné de la tenue et des résultats de la réunion. Par ailleurs, il n'est pas exclu qu'un gouvernement invite des représentants des organisations de son pays répondant aux critères du paragraphe 1 de l'article 23 à accompagner ses propres représentants à la réunion du Comité d'experts indépendants.

Paragraphe 4

24. Comme le paragraphe 3 du nouvel article 23, ce paragraphe tend à favoriser la promotion de la Charte et une meilleure participation des diverses instances concernées, en prévoyant la plus large publicité possible de ses travaux.

Article 3

25. Comme nous l'avons déjà indiqué (paragraphe 10), certaines dispositions du Protocole résultent directement de la nouvelle approche des compétences respectives du Comité d'experts indépendants et du Comité gouvernemental. Les modifications proposées pour l'article 25 en sont un exemple. Cet article porte sur la composition du Comité d'experts indépendants, dont le titre est officialisé.

Paragraphe 1

26. D'octobre 1988 à octobre 1991, six nouveaux Etats ont ratifié la Charte, ce qui, comparé à l'évolution passée, traduit une augmentation remarquable. Durant l'élaboration du Protocole il apparaissait aussi de plus en plus vraisemblable que le Protocole additionnel de 1988 allait entrer en vigueur dans un avenir proche ; cela se produisit effectivement le 4 septembre 1992. En raison de ces évolutions, nombreux – y compris le Comité lui-même – étaient ceux qui préconisaient un accroissement du nombre des membres du Comité d'experts indépendants. Cela devrait lui permettre d'avoir une composition plus représentative et de faire face dans de meilleures conditions au volume de travail.

27. Actuellement, le nombre des membres du Comité d'experts indépendants est de « sept membres au plus ». Aux termes de ce paragraphe 1, le nombre est augmenté à neuf et devient un minimum (« au moins neuf membres »). En effet, pour pouvoir dans l'avenir répondre à de nouveaux besoins sans devoir chaque fois amender le texte de la Charte, il est prévu que c'est le Comité des Ministres qui fixera le nombre exact des membres du Comité d'experts indépendants.

28. Afin de renforcer l'indépendance des experts, il est prévu qu'ils ne seront plus désignés par le Comité des Ministres mais élus par l'Assemblée parlementaire, à partir d'une liste dressée par les Parties contractantes.

Paragraphe 2

29. La durée du mandat des membres du Comité est maintenue à six ans, mais, désormais, il ne pourra être renouvelé qu'une seule fois.

30. La deuxième phrase et le paragraphe 3 du texte actuel de l'article 25 ont été supprimés car, le Comité d'experts indépendants étant déjà en place et connaissant des renouvellements partiels, ces dispositions deviennent superflues.

Paragraphe 3

31. Ce paragraphe reprend le paragraphe 4 actuel, avec quelques modifications rédactionnelles.

Paragraphe 4

32. Ce paragraphe s'inspire de dispositions récemment introduites dans la Convention européenne des Droits de l'Homme par le Protocole n° 8 (nouveaux articles 23 et 40, paragraphe 7 ; voir aussi l'article 4, paragraphe 7, de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants). Les directives qu'il contient s'adressent bien entendu à chaque membre du Comité mais aussi aux gouvernements des Parties contractantes lorsqu'ils présentent des candidatures en vue d'une élection.

Article 4

33. Cet article amende l'article 27 qui porte sur la composition et les fonctions du Comité gouvernemental – dont le titre est lui aussi officialisé.

Paragraphe 1

34. Ce paragraphe complète le paragraphe 1 actuel en ajoutant aux documents communiqués au Comité gouvernemental les observations des organisations nationales d'employeurs et de travailleurs sur les rapports gouvernementaux, les remarques des gouvernements sur ces observations (article 23, paragraphe 1) et les informations qui seront données à la suite d'une réunion du Comité d'experts indépendants avec les représentants d'une Partie contractante (article 24, paragraphe 3).

Paragraphe 2

35. Par rapport au texte actuel, il convient de noter que le nombre des représentants d'organisations internationales non gouvernementales pouvant être appelés en consultation par le Comité gouvernemental n'est plus limité à deux. Par ailleurs, les qualifications de ces OING sont présentées de manière plus générale, avec la suppression des exemples.

Paragraphe 3

36. Comme le paragraphe 2 du nouvel article 24 de la Charte, ce paragraphe est une disposition essentielle du Protocole. Il précise les compétences du Comité gouvernemental, telles qu'elles ont été présentées ci-dessus au paragraphe 9. L'idée de base est de bien démarquer ces compétences par rapport à celles du Comité d'experts indépendants, ce qui est fait en particulier par les mots « sur la base de considérations de politique sociale et économique » qui s'opposent à l'expression « d'un point de vue juridique », contenue dans le paragraphe 2 du nouvel article 24.

37. Dans l'esprit de ce qui est indiqué ci-dessus au paragraphe 7.b, l'accent est mis sur les recommandations individuelles qui devraient être adoptées par le Comité des Ministres.

38. La dernière phrase correspond au paragraphe 3 actuel, mais avec des modifications. En raison des nouvelles compétences respectives des deux Comités, le rapport du Comité d'experts indépendants a une autonomie propre et n'est plus une annexe au rapport du Comité gouvernemental. Toujours dans le souci de la promotion de la Charte et de sa meilleure connaissance dans les milieux intéressés (voir supra les paragraphes 16 et 24), ce rapport du Comité gouvernemental sera rendu public.

Paragraphe 4

39. Ce paragraphe complète le précédent en élargissant les fonctions du Comité gouvernemental, au-delà de celles d'un simple organe de contrôle. Il pourra ainsi proposer au Comité des Ministres que des études soient entreprises sur des questions sociales ou sur des articles de la Charte en vue d'une révision éventuelle.

Article 5

40. Cet article amende en fait l'article 29 de la Charte. En effet, pour mieux souligner que l'Assemblée parlementaire n'interviendra plus directement dans la procédure de contrôle, l'ordre des articles 28 et 29 a été inversé.

Paragraphe 1

41. Ce paragraphe reprend l'article 29 en y apportant des modifications importantes, toutes motivées par le souci de faire en sorte que le Comité des Ministres soit en mesure d'adopter des recommandations individuelles.

42. La majorité actuelle (deux tiers des Etats membres du Conseil de l'Europe, qu'ils soient ou non parties à la Charte) est apparue en elle-même comme un obstacle. En effet, quelques abstentions pouvaient empêcher que la majorité requise soit atteinte. Or les Etats non parties à la Charte avaient tendance à s'abstenir. C'est pourquoi la nouvelle règle prévoit que seules les Parties contractantes pourront prendre part au vote et que la majorité des deux tiers sera calculée sur les votants (les abstentions n'étant pas prises en compte).

43. Afin de renforcer la nécessité pour le Comité des Ministres d'adopter des recommandations individuelles, en tenant compte des propositions du Comité gouvernemental, le libellé a été rendu plus directif : « adoptera (...) des recommandations individuelles » au lieu de « pourra (...) adresser toutes recommandations nécessaires ».

44. Il est précisé que la résolution du Comité des Ministres portera « sur l'ensemble du cycle de contrôle » car les recommandations ne concerneront qu'une partie des dispositions ayant fait l'objet du contrôle.

45. Compte tenu de ce qui a été indiqué ci-dessus au paragraphe 40 et qui a été précisé par le nouvel article 29, l'obligation pour le Comité des Ministres de consulter l'Assemblée parlementaire a été supprimée.

Paragraphe 2

46. Ce paragraphe correspond, du point de vue des fonctions du Comité des Ministres, au paragraphe 4 du nouvel article 27.

Article 6

47. Dès le début des travaux portant sur le Protocole, les représentants de l'Assemblée parlementaire au sein du Comité Charte-Rel ont émis le vœu que le rôle de l'Assemblée soit modifié : elle ne devrait plus être un organe de contrôle proprement dit, qui revoit systématiquement l'application de toutes les dispositions de la Charte pour toutes les Parties contractantes, mais plutôt organiser des débats périodiques sur des sujets choisis de politique sociale. Ce changement pourra permettre à l'Assemblée d'exprimer son point de vue sur les actions découlant de la Charte, à la lumière de grands débats de politique sociale, sans pour autant être liée par le calendrier de la procédure de contrôle. Cette procédure serait ainsi simplifiée et rendue plus rapide.

48. Cette nouvelle conception du rôle de l'Assemblée est exprimée dans l'article 6 qui modifie en fait l'article 28. En effet, comme nous l'avons déjà indiqué (supra, paragraphe 40), l'ordre des articles 28 et 29 a été inversé pour montrer plus clairement que l'Assemblée est toujours associée à la mise en œuvre de la Charte tout en n'étant plus impliquée dans la procédure de contrôle proprement dite.

Articles 7 à 9

49. Ces articles, qui contiennent les clauses finales du Protocole, correspondent au modèle adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.