

CH_VB 83.049 vom 18. Oktober 1961

Bundesverwaltung, 1961-10-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_83.049

FR: CH_VB 83.049 du 18 octobre 1961

IT: CH_VB 83.049 del 18 ottobre 1961

Erwägungen

E. 13

juin 1983 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Aubert Le chancelier de la Confédération, Buser 83 Feuille fédérale. 135'année. Vol. II 1273

Vue d'ensemble Le 6 mai 1976, la Suisse a signé la Charte sociale européenne. Une consultation, effectuée en 1978 en vue de sa ratification, a montré que la majorité des gouvernements cantonaux, partis politiques et associations intéressées sont en faveur de cette ratification. Les résultats de cette consultation ont été publiés le

E. 15

octobre 1980. Le Conseil fédéral a souligné, à plusieurs reprises, l'importance de la ratification de la Charte sociale pour la coopération politique et juridique dans le cadre du Conseil de l'Europe, ainsi que pour notre politique en faveur de la protection des droits de l'homme. Au sein du Conseil de l'Europe, qui réunit 21 Etats démocratiques, la Charte sociale constitue la convention de base dans le domaine de la protection des droits économiques et sociaux. La Charte sociale européenne est un traité international visant essentiellement à l'harmonisation progressive des conditions de vie économiques et sociales des ressortissants des Parties Contractantes. Elle ne crée pas de droits subjectifs. Ses dispositions s'adressent au législateur national et ne sont, de ce fait, pas appliquées immédiatement par les autorités administratives et judiciaires des Parties Contractantes. Le système de contrôle instauré par la Charte ne crée pas de juridiction supranationale. Il accorde cependant aux partenaires sociaux - c'est-à-dire les organisations d'employeurs et de travailleurs - un droit d'être consultés qui ne saurait être sous-estimé. Les conditions d'acceptation de la Charte prévoient qu'une Partie Contractante se considère comme liée par un nombre minimum d'articles et de paragraphes choisis par Elle parmi les dispositions de la Partie II de la Charte. Ce choix est limité par l'obligation d'accepter intégralement cinq parmi les sept articles particulièrement importants du noyau dit «dur» de la Charte. L'exécution de cette obligation soulève, pour la Suisse, quelques questions difficiles de nature juridique et politique, auxquelles ce message, dans sa partie spéciale, tente de répondre. Les 19 principes de la Partie I et les 19 articles correspondants de la Partie II de la Charte demandent aux Parties Contractantes de prendre des mesures légales dans les divers domaines de la politique sociale. La majeure partie de ces objectifs est déjà nettement réalisée en Suisse. Notre pays est, par conséquent, en mesure de choisir dans le cadre des conditions de ratification celles parmi les dispositions de la Charte qui sont très largement compatibles avec notre législation et qui n'exigent des adaptations législatives qu'exceptionnellement et dans des domaines très limités. 1274

Message I Partie générale II Introduction Créé le 5 mai 1949, le Conseil de l'Europe groupe aujourd'hui 21 Etats de l'Europe démocratique. La qualité de membre du Conseil de

l'Europe s'acquiert en ratifiant son Statut, dont les buts essentiels ressortent des deux premiers paragraphes de l'article 1er, ainsi libellés: (a) Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social. (b) Ce but sera poursuivi au moyen des organes du Conseil, par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En ratifiant le Statut du Conseil de l'Europe, le 6 mai 1963, la Suisse s'est engagée à «collaborer sincèrement et activement» à la poursuite de ces objectifs (art. 3). La coopération intergouvernementale dans le cadre du Conseil de l'Europe s'est déjà concrétisée par la conclusion de 114 traités européens: A ce jour, la Suisse en a ratifié 49. Parmi les objectifs que l'organisation de Strasbourg s'est donné, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les Etats démocratiques d'Europe occupe une place prépondérante. La sauvegarde et le développement des droits de l'homme classiques, c'est-à-dire civils et politiques, et des libertés fondamentales sont assurés dans le cadre du Conseil de l'Europe par une série de traités dont la Convention européenne des droits de l'homme, du 4 novembre 1950, et ses Protocoles additionnels, constituent la pièce maîtresse. Notre pays a ratifié la presque totalité des traités conclus dans ce domaine, à l'exception du premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que la Suisse a signé le 19 mai 1976, et du Protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention. Dans son rapport du 16 janvier 1980 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 (FF 1980 1617), le Conseil fédéral exprima l'avis que la Suisse devait ratifier ces deux instruments dans un proche avenir. Dans le premier rapport complémentaire, du 2 juin 1980, au rapport sur la Suisse et les Conventions du Conseil de l'Europe, du 16 novembre 1977, il rappela en outre que la ratification de ces deux Protocoles faisait partie des objectifs prioritaires de la législature en cours (FF 1980 II 1547). Il confirma cette manière de voir dans le rapport intermédiaire du 5 octobre 1981 sur les 1275

Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 (FF 1981 111 635), ainsi que dans le rapport du 2 juin 1982 sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme (FF 7952 II 753). Il est vrai que, par la suite, le Conseil fédéral a décidé de surseoir à la ratification du Protocole n° 4. Depuis la signature de la Charte sociale, le 18 octobre 1961 à Turin, la protection des droits de l'homme, en Europe, ne se limite plus aux droits civils et politiques et aux libertés fondamentales. Aujourd'hui, la garantie des droits à caractère social, économique et culturel apparaît comme le complément indispensable à la garantie des droits de l'homme classiques et des libertés fondamentales. La Convention européenne qui assure la protection de ces droits est la Charte sociale européenne. Eu égard au principe de l'indivisibilité des droits de l'homme, qui s'est largement imposé au niveau international, la Convention des droits de l'homme et la Charte sociale ont la même valeur en ce qui concerne la sauvegarde de ces droits. Vu la nature des droits inscrits dans la Charte sociale, leur réalisation obéit à des règles plus politiques que juridiques. D'une part, la ratification de la Charte sociale signifie que notre pays est disposé à assumer les engagements qu'il a contractés, lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, dans un domaine fondamental couvert par les buts de cette organisation. Ce pas nous rapproche en

outre de l'objectif poursuivi par notre politique envers le Conseil de l'Europe, telle que nous l'avons décrite dans le rapport du 6 janvier 1980 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature en cours, visant notamment à «resserrer toujours plus les liens entre les Etats démocratiques du continent» (FF 1980 I 617). D'autre part, le fait de rester encore à l'écart de la Charte pourrait entraîner, à plus long terme, des désavantages évidents en matière de collaboration au développement des droits de l'homme en Europe. Cette conséquence irait en outre à rencontre de notre désir d'établir des liens toujours plus étroits avec l'Europe démocratique. 12 La Charte sociale: genèse, contenu et champ d'application La Charte sociale européenne, comme il a déjà été mentionné, a été ouverte à la signature des Etats qui formaient alors le Conseil de l'Europe, le 18 octobre 1961 à Turin. Etant donné que la Suisse n'a adhéré que le 6 mai 1963 à l'organisation de Strasbourg et n'a ainsi pas pu participer directement à l'élaboration de cette convention, il importe d'en présenter brièvement les origines avant d'en décrire les grandes lignes. 121 Origines de la Charte sociale La Déclaration de l'indépendance des Etats-Unis d'Amérique, du 4 juillet 1776, ainsi que la constitution des Etats-Unis du 17 septembre 1787, suivies, sur le continent européen, par la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, firent de la garantie accordée par l'Etat à ce que l'on appelle les droits civils et politiques un des fondements des démocraties

occidentales. C'est la révolution industrielle du 19^e siècle qui déclencha le mouvement vers une reconnaissance des droits sociaux et économiques. Le maintien d'un équilibre entre ces deux catégories de droits fondamentaux fait partie, notamment depuis 1945, des objectifs prioritaires, au niveau international, en matière de développement et de diffusion des droits de l'homme. La Charte des Nations Unies de 1945 se fixe comme but le développement des droits de l'homme. Se fondant sur cet objectif, l'Assemblée générale de l'ONU proclama, le 10 décembre 1948, sous la forme d'une résolution n'ayant pas un caractère contraignant, la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui ne se borne plus à énumérer les libertés fondamentales.) Elle va plus loin et énonce également les droits économiques, sociaux et culturels (art. 23 à 27), qui sont reconnus à toute personne «en tant que membre de la société» et qui sont «indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité» (art. 22). Ces droits comprennent notamment le droit à la sécurité sociale, le droit au travail, le droit à une rémunération équitable et satisfaisante qui assure au travailleur ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine, le droit au repos et aux loisirs, le droit à l'éducation et le droit de participer librement à la vie culturelle de la communauté. Ainsi, la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU se trouve-t-elle à l'origine des efforts entrepris pour la protection tant des libertés fondamentales classiques que des droits sociaux, économiques et culturels en Europe. C'est cependant sur ce continent que fut franchi, pour la première fois, le pas vers une protection effective et obligatoire des droits de l'homme. La protection des libertés fondamentales classiques a été réalisée par la Convention européenne des . droits de l'homme, entrée en vigueur le 3 septembre 1953. Peu de temps auparavant, l'Assemblée parlementaire avait exprimé l'avis, dans sa Recommandation n° 14 du 7 décembre 1951, que le Conseil de l'Europe devait aussi s'occuper de la diffusion des droits sociaux. Contrairement aux droits civils et politiques, au sujet desquels existait un large accord entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, la discussion sur les droits économiques et sociaux révéla d'importantes divergences d'opinion. L'idée d'une convention européenne pour la protection de l'individu dans le domaine économique et social refit surface en 1953 seulement, soit l'année de l'entrée en vigueur de la Convention européenne des droits de l'homme. Les

travaux préparatoires concernant cette convention se divisèrent en deux phases nettement distinctes dont le déroulement a été successivement dirigé par les deux organes du Conseil de l'Europe: d'abord l'Assemblée consultative et ensuite le Comité des ministres. Entre 1953 et 1956, c'est surtout l'Assemblée qui prit l'initiative de préparer la Charte. Dans la deuxième phase, qui va de 1956 à 1961, ce fut principalement le Comité social gouvernemental qui poursuivit le développement du projet.² " Cf. à ce sujet: Bleckmann Albert. Allgemeine Grundrechtslehren. Köln - Berlin - Bonn - München, Heymann, 1979; Chapitre 1er. Le texte de la Déclaration universelle des droits de l'homme est publié à la FF 1982 U 812. 2) Le Comité des ministres fut aidé dans sa tâche d'élaboration de la Charte sociale par un comité composé de hauts fonctionnaires gouvernementaux, qui devint plus tard un organe permanent: le Comité social gouvernemental. Le Sous-comité du Comité social gouvernemental devint un organe de contrôle de la Charte sociale (art. 27). Voir aussi chiffre 124.

Dans un mémorandum présenté le 16 avril 1953 (Doc. SG(53)1), le Secrétaire général du Conseil de l'Europe constatait que la politique sociale avait été jusqu'alors du ressort presque exclusif des gouvernements, si l'on fait abstraction des conventions élaborées au sein de l'Organisation internationale du travail (OIT). Il envisageait une harmonisation des lois sur la politique sociale des Etats membres du Conseil de l'Europe; il y aurait lieu, estimait-il, de réunir les fondements du droit social dans un document unique: la Charte sociale européenne. Le Comité des affaires sociales de l'Assemblée consultative, à qui ce mémorandum a été soumis, précisa: ... Cette Charte devrait définir les objectifs sociaux des Etats membres et servir de guide à toute action future du Conseil dans le domaine social. Elle devrait constituer, dans le domaine de la politique sociale, le complément de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ... Entre les mois d'octobre 1955 et de février 1958, le Comité des affaires sociales de l'Assemblée parlementaire, en collaboration avec le Comité social gouvernemental, élaborait successivement trois projets de Charte. Durant toute cette phase, une rivalité prononcée marqua les relations entre l'Assemblée consultative et le Comité des ministres. Les deux organes présentèrent chacun leurs propres projets. En fin de compte, ce fut le projet du Comité social gouvernemental qui servit de base à la rédaction définitive de la Charte. La lenteur des travaux peut notamment être expliquée de la manière suivante: Les auteurs des différents projets ont dû faire face à des problèmes juridiques relativement nouveaux. A l'exception des diverses normes de l'OIT, de quelques textes interaméricains³ et des premiers projets de ce qui allait devenir plus tard (1966) le «Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels»⁴ il n'y avait eu aucune tentative de codification systématique des droits sociaux, du moins en Europe. Dans le domaine social, les conceptions sur l'organisation juridique se différencient assez nettement d'un pays à l'autre, ou même d'une région à l'autre. Cela ne facilitait en rien la tâche des auteurs de la Charte, à savoir l'élaboration de principes juridiques de portée générale et applicables à tous les Etats représentés à Strasbourg. La structure démographique, politique et économique, et surtout le degré d'industrialisation et la productivité de chaque Etat déterminent en fait, dans une large mesure, l'étendue de la protection et des

³ Cf. p.ex. la «Déclaration sur les principes sociaux de l'Amérique», qui fut adoptée à la fin de la Conférence de Chapultepec en 1945; le 2 mai 1948, la IX. Conférence interaméricaine de Bogota adopta deux textes: «la Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme» et une «Charte interaméricaine des droits sociaux». 4) Ce Pacte a été élaboré par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Il est entré en vigueur le 3 janvier 1976, après le

dépôt du 35e Instrument de ratification. A ce jour, 77 Etats l'ont ratifié. (La Suisse ne l'a pas signé.) Dans sa réponse à l'interpellation Crevoisier du 2 juin 1981, le Conseil fédéral a annoncé son intention de soumettre un message aux Chambres concernant l'approbation de ce Pacte, ainsi que du Pacte relatif aux droits civils et politiques, pour la fin de cette législature. Cette intention a été réaffirmée dans le Rapport du 2 juin 1982 sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme (FF 1982 II 753). 1278

prestations sociales qui peuvent être garanties aux diverses catégories de travailleurs. Vu les différences qui existent toujours entre les Etats membres du Conseil de l'Europe dans de nombreux domaines, on mesure les difficultés et les conflits d'intérêts qui ont dû être surmontés pour permettre d'aboutir à une sorte de «dénominateur commun».5» 122 Aperçu du contenu de la Charte sociale Le texte de la Charte sociale se divise en un préambule, cinq parties et une annexe. Le Préambule énonce en termes généraux les buts poursuivis par ce traité: garantie de la jouissance des droits sociaux sans discrimination et promotion du bien-être social de la population, tant rurale qu'urbaine, au moyen d'institutions et de mesures appropriées. La Partie I énumère 19 droits et principes que les Parties contractantes reconnaissent comme objectifs auxquels doivent tendre leurs politiques sociales et qu'elles s'efforcent de réaliser par tous les moyens adéquats, tant sur le plan national qu'international. Ces 19 paragraphes de la première partie de la Charte constituent en fait les principes fondamentaux du traité. Les Etats contractants ne devraient pas prendre de mesures législatives ou administratives qui leur soient contraires.6' La Partie II comporte 19 articles qui reprennent les dix-neuf objectifs de la Partie 1 et les transforment en obligations internationales concrètes à la charge des Etats contractants. Chacun de ces 19 articles tend à assurer l'exercice effectif d'un droit particulier, sans toutefois donner naissance à des droits individuels. Les droits énumérés dans cette seconde partie peuvent être classés en cinq groupes:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.