

La Suisse et la ratification de la charte sociale européenne

Autor(en): **Zanetti, Bernardo**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **69 (1977)**

Heft 8-9

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385885>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La Suisse et la ratification de la Charte sociale européenne¹

Par Bernardo Zanetti, Berne

Ce ne peut être l'objet de cet exposé de présenter une analyse critique et détaillée des nombreuses dispositions de la Charte sociale européenne. Une telle tâche doit être réservée, le cas échéant, à une journée d'étude spéciale. Par ce bref exposé, je veux aujourd'hui simplement montrer les grandes lignes de nature politique et sociale de la Charte en question.

Cela me paraît en effet essentiel, car il s'agit d'abord de savoir ce que la Charte sociale européenne veut atteindre dans le contexte politique européen. Il s'agit aussi d'éviter dès le début que «les arbres ne cachent pas la forêt». Si, au départ déjà, on n'était pas d'accord avec le but poursuivi par cette convention européenne, il serait inutile d'examiner dans le détail les différentes dispositions; par contre, si l'on est d'accord d'emblée avec l'objectif fondamental et, par conséquent, avec l'entrée en matière comme telle, l'examen de détail permettra d'établir quelles dispositions sont acceptables pour notre pays et quelles dispositions ne le sont pas ou ne le sont pas encore.

I. Buts politiques et sociaux de la Charte sociale européenne

1. Il y a lieu avant tout de constater, dans une comparaison à l'échelle mondiale, que dans les démocraties occidentales l'homme comme individu jouit relativement d'une très grande liberté. Cela n'est possible que parce que les droits dits «fondamentaux» lui sont assurés et garantis par l'Etat. Cette garantie de l'Etat remonte à la Révolution française. A partir de ce moment, les différents Etats de l'Occident ont fait, l'un après l'autre, au cours des années, dans leurs constitutions une place toujours plus large aux droits fondamentaux de l'individu: tout d'abord aux droits civils et politiques et, ensuite, bien que dans une mesure beaucoup plus restreinte jusqu'à présent, aux droits économiques et sociaux. Il s'agit d'une longue évolution historique, qui n'est de loin pas encore arrivée à sa conclusion; au contraire, elle est en plein développement. Les notions des différents droits de l'homme ne sont plus considérées aujourd'hui

¹ Traduction de l'auteur de sa conférence publique, tenue en allemand le 31 mai 1977 à Berne, à l'occasion de l'assemblée annuelle de l'Association suisse de politique sociale. L'auteur est président de cette association et membre du Comité des experts indépendants (7 membres) de la Charte sociale européenne.

comme de simples idées abstraites et éloignées de la réalité, mais elles sont reconnues comme des buts sociaux concrets et réalisables, même si leur mise en œuvre effective présente encore de grandes difficultés, notamment par le fait d'avoir été étendus du domaine des droits politiques et civils à celui des droits économiques et sociaux. Cependant, cette extension est logique, voire dans une large mesure aussi nécessaire, si l'on veut éviter que les droits civils et politiques ne perdent leur vrai sens, à savoir qu'ils ne restent que lettre morte; ils doivent en effet être soutenus efficacement par des mesures de politique sociale. C'est à raison qu'on dit que «l'homme ne vit pas de pain uniquement». Toutefois, pour être complet, il faut ajouter «liberté sans pain est mot vide de sens». Cela explique pourquoi, au cours des années, le besoin d'établir des droits fondamentaux de nature sociale devint toujours plus manifeste. Dans un certain sens, les droits sociaux sont même une espèce de condition préalable pour les droits politiques et civils, étant donné qu'un exercice véritable de ces droits présuppose un minimum de conditions sociales suffisantes pour les couches économiquement plus faibles de la population.

2. La reconnaissance des droits économiques et sociaux dans le sens moderne de ces notions a pris son début avec l'industrialisation du 19^e siècle. Elle en a été même la conséquence directe. La «révolution industrielle» d'alors a imposé aux couches des travailleurs, à cause de la concurrence sans égard que les industriels se faisaient entre eux, des conditions de travail tellement insuffisantes, que l'Etat a dû intervenir par des mesures de politique sociale portant correction à la situation de misère générale. C'est ainsi qu'avec le temps la nécessité s'est fait sentir de donner une définition des droits sociaux de l'homme.

Toutefois, ces droits ne sont pas des droits absolus comme les droits politiques et civils, qui restent toujours les mêmes. Au contraire, les droits sociaux sont soumis à une évolution continue dans le sens qu'ils doivent être adaptés sans cesse au développement économique et technologique. Il va sans dire que cette adaptation doit se faire dans la direction d'une valorisation, conformément aux exigences de la justice sociale. Par conséquent, les droits sociaux sont avant tout des postulats de politique sociale à l'intention de la communauté et, en dernier ressort, de l'Etat, auquel il incombe de les réaliser dans toute la mesure du possible par des dispositions de la législation. Seulement à partir de ce moment, les droits sociaux deviennent pour le particulier des droits juridiquement effectifs et exécutoires.

Il en dérive que la définition des droits sociaux, contrairement aux droits politiques et civils, n'est pas statique, mais dynamique. Elle est par conséquent d'autant plus difficile, et plus difficile encore est la concrétisation de ces droits.

3. L'évolution politique et sociale des Etats de l'Europe occidentale durant les deux derniers siècles est caractérisée par la recherche continuelle d'un équilibre entre les droits politiques et civils, d'une part, et les droits économiques et sociaux, d'autre part, étant donné qu'en définitive ils se conditionnent mutuellement. Les premiers sont appelés avant tout à protéger le particulier contre les empiètements abusifs de l'Etat dans le domaine de sa liberté personnelle, tandis que les seconds sont notamment destinés, par des interventions de l'Etat dans le domaine social, à le rendre effectivement libre, lui permettant ainsi d'exercer ses droits politiques et civils de façon réellement autonome.

La recherche dudit équilibre a trouvé son expression concrète par une fixation toujours plus complète des droits politiques et civils ainsi que des droits économiques et sociaux de l'homme non seulement dans les Constitutions des différents Etats, mais aussi dans des documents fondamentaux au niveau de la collaboration internationale. Nous ne citerons ici que les plus importants, aussi pour pouvoir montrer le cadre plus général, dans lequel doit être considérée la Charte sociale européenne.

4. Au niveau mondial, sont à mentionner d'abord l'Organisation des Nations Unies, ensuite également l'Organisation internationale du travail.

Les Nations Unies ont adopté en 1948 la «Déclaration universelle des droits de l'homme», par laquelle ont été formulés pour le monde entier les droits politiques et civils et en même temps aussi les droits économiques et sociaux de l'individu. Toutefois, ces droits n'ont été que proclamés et non pas dotés des moyens juridiques aptes à garantir leur exécution effective. Cela constitue la grande lacune de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Pour combler cette lacune, les Nations Unies ont élaboré deux pactes séparés, destinés à consolider juridiquement les droits de l'homme. L'un des deux pactes porte sur les droits politiques et civils, le second sur les droits économiques, sociaux et culturels. Cette séparation des droits fondamentaux en deux pactes s'est imposée à cause de la nature juridique différente des deux catégories des droits fondamentaux, nature qui implique aussi des moyens juridiques différents pour leur mise en œuvre. Les droits fondamentaux de la première catégorie révèlent avant tout un contenu négatif dans le sens que l'Etat doit s'abstenir d'intervenir dans l'exercice de ces droits, pour en limiter la portée ou les supprimer. Les droits fondamentaux de la seconde catégorie au contraire présentent un contenu positif dans le sens que l'Etat est tenu de prendre les mesures nécessaires pour rendre réels les droits sociaux fondamentaux des citoyens. Cela demande par conséquent une attitude active de la part de l'Etat. Le Pacte des Nations Unies relatif aux droits sociaux est entré en vigueur en 1976.

5. Au niveau mondial, il y a lieu de mentionner encore une deuxième proclamation des droits de l'homme, qui ne se réfère toutefois qu'aux droits économiques et sociaux; il s'agit de la « Déclaration de Philadelphie de l'Organisation internationale du travail », adoptée en 1944. Quant au contenu, elle répond dans une large mesure, pour ce qui est des droits sociaux, à la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies. Ici aussi, il s'agit tout d'abord d'une simple « déclaration », qui fixe en même temps les buts de l'OIT. La mise en œuvre de ces droits fondamentaux reste la tâche de l'OIT, qui élabore et adopte à cet effet les Conventions internationales du travail. Celles-ci dépassent à l'heure actuelle le nombre de 150.

6. Sur le plan européen, à savoir dans le cadre du Conseil de l'Europe, la situation se présente sous un aspect encore plus favorable, étant donné, d'une part, le rayon territorial plus restreint et, d'autre part, le fait qu'il s'agit d'Etats solidement unis par le même idéal démocratique et de liberté et dignité personnelles de l'individu. Cette base spirituelle commune des Etats membres a permis au Conseil de l'Europe une action plus rapide.

Dès sa création, le Conseil de l'Europe s'est toujours efforcé à faire reconnaître par les Etats membres les droits fondamentaux de l'homme, d'abord, les droits politiques et civils et, ensuite les droits économiques et sociaux. Pour le premier groupe de ces droits fondamentaux, la « Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales », dite « Convention européenne des droits de l'homme », a été signée en 1950, tandis que pour le second groupe desdits droits la « Charte sociale européenne » a été élaborée quelques ans plus tard et adoptée en 1961.

A l'instar des Nations Unies, le Conseil de l'Europe a donc, lui aussi et pour les mêmes raisons, groupé les droits fondamentaux dans deux conventions distinctes l'une de l'autre, la première portant sur les droits politiques et civils et la seconde sur les droits sociaux. La priorité a été accordée à la « Convention des droits de l'homme », c'est-à-dire aux droits politiques et civils, comme il importait avant tout au Conseil de l'Europe de garantir d'abord dans ses Etats membres la « démocratie politique », avant de pouvoir garantir la « démocratie sociale » dans l'union des pays européens. Cependant, l'intention de parvenir à une reconnaissance des deux catégories de droits fondamentaux existait dès le début de l'activité du Conseil de l'Europe. Plusieurs motifs ont plaidé en faveur de la priorité dans le temps octroyée à la « Convention des droits de l'homme ». D'abord on a considéré la reconnaissance de la démocratie politique comme plus urgente. A quoi s'ajoute que sa mise en œuvre apparaissait juridiquement comme la tâche la plus aisée, s'agissant de droits statiques et absolus, qui doivent être respectés par l'Etat lui-même, c'est-à-dire qui demandent de sa part une simple attitude négative

d'abstention et de non-intervention, tandis qu'en matière de « démocratie sociale » il est question de droits fondamentaux dynamiques et relatifs, dont la mise en œuvre constitue juridiquement une tâche combien plus complexe et difficile, une tâche qui exige de la part de l'Etat une attitude positive, une action, qui, de plus, doit tenir compte sans cesse des possibilités changeantes de la vie économique. Cette tâche exige de l'Etat une action permanente.

Toutefois, les deux conventions forment un tout logique, dont l'une est le complément de l'autre. Les deux instruments combinés constituent une solution équilibrée et humaine conforme à la conception générale des droits de l'homme dans nos démocraties occidentales.

7. La Charte sociale européenne est un instrument dynamique ayant pour but de fixer les objectifs sociaux, que les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent s'efforcer d'atteindre dans leurs pays. Pour le Conseil de l'Europe lui-même, la Charte sociale constitue le guide de son action dans le domaine social. Avant tout, cependant, elle représente la première reconnaissance juridique européenne des droits fondamentaux de l'homme sur le plan social. En plus, elle est un des moyens pour le Conseil de l'Europe de remplir sa tâche statutaire. En effet, le but du Conseil de l'Europe est « de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social, notamment par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (art. 1 du statut du Conseil de l'Europe).

A cet égard, il ne faut pas oublier ce que l'histoire récente a appris aux Etats européens. En effet, les pays membres du Conseil de l'Europe se sont associés dans la conviction que pour sauvegarder et faire triompher leur idéal commun de démocratie, de liberté politique et personnelle, de la prééminence du droit et pour promouvoir le progrès social et économique, en un mot, pour sauvegarder la civilisation européenne, une étroite collaboration entre eux est nécessaire, voire indispensable pour assurer leur avenir. Après la deuxième guerre mondiale, les pays libres et démocratiques de l'Europe occidentale, peu importe qu'il s'agisse de pays vainqueurs ou vaincus, se sont rendus compte, qu'ils sont devenus – qu'ils le veulent ou non – une communauté de destin. Les menaces qui pèsent sur eux à l'intérieur et à l'extérieur leur sont en définitive communes. Ensemble ils sauveront leurs valeurs essentielles et leurs libertés, ou ensemble ils succomberont à une même faillite. Désormais, les pays d'Europe seront trop faibles pour défendre chacun pour soi lesdites valeurs. La collaboration des démocraties européennes est devenue une nécessité impérieuse et en même temps la seule perspective rassurante pour l'avenir. Mais pour cela,

il ne suffit pas de résoudre les problèmes économiques; il faut aussi pouvoir donner aux hommes et à leurs organisations dans leurs pays un sens positif de la vie. Il va sans dire que cela est réalisable seulement dans le respect de la dignité et de la liberté de l'individu. Si l'Europe ne s'unit pas dans une association libre, si notre continent demeure désuni et déchiré, il ne lui restera pour l'avenir aucun autre choix que de tomber dans la sphère de l'influence américaine ou – ce qui pour nous ne pourrait être que la pire des solutions, vu notre état d'esprit – dans la sphère de la superpuissance soviétique. En tout état de cause, les Etats de l'Europe « libre » ne seraient plus libres de décider eux-mêmes de leur destin.

La Charte sociale européenne doit être considérée également dans ce contexte politique plus vaste, si l'on veut en comprendre la signification la plus profonde. Elle est un des moyens permettant au Conseil de l'Europe de remplir sa haute tâche politique conformément à son statut.

8. Il en résulte que la Charte sociale européenne doit être considérée comme l'instrument valable ayant pour objet la défense sociale des démocraties libres de l'Europe, tant pour ce qui est du niveau social déjà atteint que pour ce qui a trait à son développement ultérieur. Cette défense revêt une importance toute particulière pour les pays qui risquent d'être confrontés avec de nouvelles méthodes de totalitarisme. En effet, il faut admettre que l'âpreté de la lutte au niveau politique et idéologique ainsi que la concurrence économique avec les pays communistes ne diminueront pas à l'avenir; au contraire les affrontements risquent de se durcir encore. Il est évident que ces luttes se répercuteront fortement aussi sur la « question sociale ». D'autre part, il va de soi que cette question ne peut pas être réglée simplement par le jeu des automatismes économiques. La Charte sociale européenne établit les principes de la politique sociale que le Conseil de l'Europe préconise de suivre et auxquels il veut conférer un contenu juridique. Dans leur but final, ces principes veulent garantir aux citoyens européens un niveau de vie convenable et en progrès dans toute la mesure du possible.

Toutefois, cette amélioration constante du niveau de vie européen doit être cherchée sur la base d'une vaste solidarité des pays membres entre eux, car seule une telle base peut assurer une amélioration réelle et durable. La Charte sociale ne constitue ni un programme social minimum, ni un objectif maximum; elle veut au fond réaliser un compromis raisonnable entre les possibilités des Etats économiquement les plus forts et celles des plus faibles, une espèce de codification des droits sociaux au niveau le plus élevé possible, trouver un dénominateur commun, qui tôt ou tard devrait être atteint par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

II. Contenu de la Charte sociale européenne

9. Les buts sociaux de la Charte sont énumérés dans la partie I de la convention. Ils sont placés sous le préambule, qui dit que la jouissance des droits sociaux doit être assurée «sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale». Ils sont en outre placés sous le préambule de la partie I de la convention, lequel a la teneur suivante: «Les parties contractantes reconnaissent comme objectif d'une politique qu'elles poursuivront par tous les moyens utiles sur les plans national et international, la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif des droits et principes suivants:». Suit à cet endroit l'énumération de 19 principes, qui sont déterminés de plus près dans la partie II de la Charte. Ils portent sur les matières suivantes:

- Droit au travail
- Droit à des conditions de travail équitables
- Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail
- Droit à une rémunération équitable
- Droit syndical
- Droit de négociation collective
- Droit des enfants et des adolescents à la protection
- Droit des travailleuses à la protection
- Droit à l'orientation professionnelle
- Droit à la formation professionnelle
- Droit à la protection de la santé
- Droit à la sécurité sociale
- Droit à l'assistance sociale et médicale
- Droit au bénéfice des services sociaux
- Droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale
- Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique
- Droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique
- Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres parties contractantes
- Droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance.

Ces principes constituent, pour les Etats qui ont ratifié la Charte, un engagement non seulement à ne pas adopter des mesures, qui y soient contraires, mais à les considérer «comme une déclaration déterminant les objectifs dont ils poursuivront par tous les moyens utiles la réalisation» (art. 20).

La ratification ne doit pas nécessairement porter dès le début sur l'ensemble des dispositions de la Charte; une ratification partielle peut intervenir, à la condition néanmoins qu'un nombre minimum de principes soit ratifié, parmi lesquels doivent figurer certaines dispositions déterminées, constituant le «noyau dur» de la Charte (art. 20). Il est évident que le but final est de parvenir, par étapes, à la ratification globale de la Charte.

Selon les objectifs de la Charte celle-ci n'est pas seulement une Charte pour les travailleurs, mais une mesure de protection pour l'ensemble des membres faibles de la société.

10. La partie IV de la Charte s'occupe de l'exécution, en instituant un système international de contrôle de son application par les Etats l'ayant ratifiée. Ce contrôle se fonde sur un rapport biennal présenté par les Etats signataires sur l'application des dispositions ratifiées. Chaque rapport fait l'objet d'un examen de la part de quatre organes de contrôle:

- le comité d'experts indépendants, composé de sept membres, élus par le comité des ministres,
- le comité gouvernemental, formé d'un représentant de chaque Etat signataire,
- l'assemblée consultative,
- le comité des ministres.

Le point final du contrôle est une prise de position du comité des ministres, qui en cas de constatation d'une infraction de la part d'un Etat à la Charte peut adresser à l'Etat en question une «recommandation», prise à la majorité de deux tiers de ses membres. Jusqu'à l'heure actuelle aucune recommandation n'a été adressée. A cet égard, on peut se poser la question de savoir s'il y a lieu de parler encore de sanctions. La vraie sanction est purement de nature morale, cela à la différence de la Convention des droits de l'homme qui comporte des jugements proprement dits de la part de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette différence dans l'exécution s'explique, comme il a été déjà mentionné, par la nature juridique différente entre les deux conventions. Une possibilité d'exécution plus efficace n'existe pas pour la Charte sociale, étant donné que ses dispositions portent sur des principes sociaux, qui ont valeur de postulats à l'adresse des Etats signataires. Néanmoins, la Charte sociale reste une convention politiquement importante, constituant pour les Etats une incitation permanente à revoir leur législation sociale interne et un moyen de coordination de ces législations au niveau européen.

III. La Suisse peut-elle et doit-elle ratifier la Charte sociale européenne?

11. A cette double question il y a lieu de répondre de prime abord de la manière suivante: dans la mesure où la Suisse est à même d'adhérer à la Charte sociale européenne, elle doit le faire. En tant que membre du Conseil de l'Europe chaque Etat membre a assumé l'obligation morale de faire tout ce qui est dans ses possibilités, afin de contribuer à ce que ledit conseil puisse atteindre son but statutaire. Ce but doit être atteint notamment « par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif » (art. 1, lettre *b*).

Une tout autre question est celle de savoir si la Suisse à l'heure actuelle est à même d'adhérer à la Charte sociale. Cette question est avant tout de portée juridique. Elle pourrait être formulée aussi de la manière suivante: dans quelle mesure l'état actuel ou prochain de la législation suisse permet à notre pays d'assumer les engagements de la Charte sociale, c'est-à-dire dans quelle mesure notre législation en vigueur ou en préparation correspond aux prescriptions de la Charte sociale? Il va en effet de soi qu'on ne prenne que les engagements dont on peut assurer le respect.

L'examen de la question de savoir quels sont les engagements qu'un Etat membre est à même d'assumer en vertu de l'état de sa législation rencontre quelques difficultés à cause des motifs suivants:

- a) le texte de la Charte est souvent peu clair ni concret, ce qui soulève des questions d'interprétation, qui n'ont pas trouvé une réponse. A cela s'ajoute que la Charte sociale, à la différence de la Convention européenne des droits de l'homme, ne dispose pas d'une Cour des droits sociaux pouvant fixer une interprétation uniforme et définitive.
- b) le système de contrôle est fort complexe; il se compose de quatre organes différents, dont chacun se croit ou se voit obligé de donner son interprétation aux dispositions de la Charte.

12. Les trois premiers organes (comité d'experts indépendants, comité gouvernemental et assemblée consultative) sont des organes consultatifs du comité des ministres. Les interprétations données par ces trois organes divergent parfois et le comité des ministres, de son côté, s'est abstenu jusqu'à présent de statuer définitivement. Or il appartient à lui seul d'adresser, le cas échéant, aux Etats signataires les recommandations nécessaires. Ces décisions ne sont pas prises uniquement sur la base de considérations

juridiques; elles tiennent également compte de considérations de nature politique.

Néanmoins, dans ce contexte il faut souligner l'importance particulière qui revient au comité d'experts indépendants. Ce comité, dont les attributions ne sont pas suffisamment précisées, voit sa tâche dans une interprétation neutre et objective des dispositions de la Charte, en tenant compte de son esprit; il agit dans le même sens qu'une instance judiciaire. A la différence du Comité gouvernemental, qui est composé de représentants des Etats intéressés, et de l'assemblée consultative ainsi que du comité des ministres, qui sont des instances politiques, le comité d'experts indépendants juge comme instance complètement neutre; ses prises de positions devraient partant jouir d'une autorité qualifiée par rapport à celles des autres organes de contrôle. En effet, il y a lieu de rappeler à cet égard que la Charte sociale européenne est un instrument juridique, qui doit être interprété conformément aux critères valables pour toutes les conventions internationales.

Etant donné que de nombreuses dispositions de la Charte ont une teneur trop générale, leur portée effective doit être concrétisée par voie d'interprétation. De plus, le comité d'experts indépendants se base en premier lieu sur l'idée qu'une application purement formelle des dispositions de la Charte, dans le cadre des solutions nationales, ne suffit pas en soi; elles doivent correspondre à la réalité, motif pour lequel la situation nationale doit être prouvée par les données concrètes dans les différents pays.

13. Enfin, il ne faut pas oublier que plusieurs dispositions de la Charte n'ont pas un caractère statique, mais dynamique, ce qui signifie que les Etats signataires s'engagent par la ratification de la Charte à promouvoir le progrès social. De l'avis des experts indépendants, il faut tenir compte de cet aspect lors du contrôle de l'application de la Charte. Il est par conséquent compréhensible que dans une telle situation une certaine insécurité se soit introduite au sein des Etats sur la question de savoir s'ils peuvent ratifier ou non telle ou telle disposition de la Charte. Est-ce là un motif suffisant pour ne pas ratifier la Charte? A cette question il faut répondre négativement, l'idée de base de la Charte n'étant pas que ses buts sociaux doivent être atteints par les différents Etats au moment déjà de sa ratification; il suffit que la volonté ferme de les atteindre par étapes existe. Si tel n'était pas le cas, les dix Etats (Autriche, Chypre, Danemark, République fédérale d'Allemagne, France, Irlande, Italie, Norvège, Suède et Royaume-Uni), qui ont ratifié la Charte, n'auraient pas pu le faire.

14. Etant donné les difficultés d'interprétation de certaines dispositions de la Charte, d'après quels critères la Suisse doit juger la possibilité de ratification de la Charte sociale européenne? Doit-elle attendre pour ratifier jusqu'au moment où les questions d'inter-

prétations seront tirées au clair par le comité des ministres – cela peut durer longtemps encore – ou doit-elle agir sur la base de sa propre interprétation des dispositions en cause? Les Etats, qui ont ratifié la Charte, ont agi selon ce deuxième critère. En se fondant sur l'interprétation rigoureuse donnée par le comité des experts indépendants, aucun Etat ne remplirait à l'heure actuelle tous les engagements découlant de la ratification.

Cependant, il y a lieu de rappeler ici que ledit comité considère lui aussi la Charte comme un instrument juridique de nature dynamique, destiné à faire progresser par étapes l'évolution sociale. Il n'y a donc pas d'objections à craindre de la part de ce comité si les Etats poursuivent par étapes les buts sociaux de la Charte «par tous les moyens utiles». Si tel est le cas, aucun Etat n'a à redouter une «recommandation» du comité des ministres. D'ailleurs, avant l'adoption de toute «recommandation», l'Etat en cause a l'occasion de justifier son «infraction» à la Charte. Si sa justification est plausible, aucune intervention n'a lieu. Ce qui est déterminant est son attitude à l'égard de l'esprit de la Charte en tant qu'instrument d'amélioration permanente des conditions sociales des citoyens européens dans le cadre des possibilités économiques et politiques des pays intéressés. Le Conseil de l'Europe est lui aussi conscient du fait que tout progrès social solidement fondé ne peut se faire que par étapes.

C'est dans cet esprit que notre pays devrait lui aussi examiner la question de la ratification de la Charte sociale européenne. Il n'est pas toujours bon, par excès de prudence, de ne rien entreprendre ou de ne rien risquer. Un tel comportement peut aussi être nuisible. Pour ce qui est de la ratification de la Charte sociale européenne, il ne faut, de plus, pas oublier qu'il en va, en dernier lieu, également, du crédit international de la Suisse.