Scanné

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

31 October 1989 **Doc. 6138**

REPORT

on the Social Charter of the Council of Europe and possible accession thereto by the European Community[1]

(Rapporteur : Mr FOSCHI)

I. Draft resolution

by the Social, Health and Family Affairs Committee[2]

The Assembly,

A. Pursuant to Resolution 915 and Recommendation 1107 (1989);

B. Pursuant to the public hearing on social policies and fundamental social rights in Europe, held by its Social, Health and Family Affairs Committee in Syracuse on 19 October 1989, and the conclusions drawn therefrom by the committee;

C. Whereas:

1. social protection and respect for basic social rights and principles in Europe will need to be strengthened with the coming into effect of the Single European Market;

2. such rights and principles should have a constitutional basis and be enforceable;

3. by virtue of the Treaty of Rome as amended by the Single European Act, the Euro-

1. See Resolution 915 (1989) and Recommendation 1107 (1989).

2. *a.* Adopted by the committee on 20 October 1989 by 15 votes to 0 and 2 abstentions.

Members of the committee: MM. *Foschi (Chairman), Pini,* Worrell *(Alternate: Eisma) (Vice-Chairmen), Adriaensens,* Asselborn, *Banks,* Bowden, *Büchner, Bühler,* Çakiroğullari, Dhaille *(Alternate: Beix), Eich,* Fiandrotti, Frangos, Mrs Haglund, Mrs *Hämäläinen,* Mrs Håvik, Mrs Helgadottir, Mr Huber, Mrs Hubinek, MM. de Jong, *Koehl, Joaquim Marques,* Mrs Messner, MM. Morris, Nestor, Palacios *(Alternate*: Mrs *Pla*), MM. Pasquino, Pattison, Psaila Savona, *Ramberg, Roseta,* Mrs Rossi, MM. Smith, Souvet, Mrs *Staels-Dompas,* Mrs *Ugalde,* Mr Uyar.

N.B. The names of those who were present at the meeting are printed in italics.

b. See Resolution 931 (Standing Committee, 16 November 1989).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

31 octobre 1989 **Doc. 6138**

RAPPORT

sur la Charte sociale du Conseil de l'Europe et l'éventuelle adhésion de la Communauté européenne à cette charte[1]

(Rapporteur : M. FOSCHI)

I. Projet de résolution

présenté par la commission des questions sociales, de la santé et de la famille[2]

L'Assemblée,

A. Suite à sa Résolution 915 et à sa Recommandation 1107 (1989);

B. Suite à l'audition publique sur les politiques sociales et les droits sociaux fondamentaux en Europe, tenue à Syracuse par sa commission des questions sociales, de la santé et de la famille le 19 octobre 1989, et à la suite des conclusions tirées par la commission;

C. Attendu que:

1. la protection sociale et le respect des droits et principes sociaux fondamentaux en Europe doivent être renforcés avec la mise en place du Marché unique européen;

2. ces droits et principes doivent avoir une valeur constitutionnelle et des effets contraignants;

3. en vertu du Traité de Rome amendé par l'Acte unique européen, la Communauté euro-

1. Voir Résolution 915 (1989) et Recommandation 1107 (1989).

2. *a.* Adopté par la commission le 20 octobre 1989 par 15 voix contre 0 et 2 abstentions.

Membres de la commission: MM. *Foschi (Président), Pini,* Worrell *(Remplaçant: Eisma) (Vice-Présidents), Adriaensens,* Asselborn, *Banks,* Bowden, *Büchner, Bühler,* Çakiroğullari, Dhaille *(Remplaçant: Beix), Eich,* Fiandrotti, Frangos, Mmes Haglund, *Hämäläinen,* Håvik, Helgadottir, M. Huber, Mme Hubinek, MM. de Jong, *Koehl, Joaquim Marques,* Mme Messner, MM. Morris, Nestor, Palacios *(Remplaçant:* Mme *Pla),* MM. Pasquino, Pattison, Psaila Savona, *Ramberg, Roseta,* Mme Rossi, MM. Smith, Souvet, Mmes *Staels-Dompas, Ugalde,* M. Uyar.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

b. Voir Résolution 931 (Commission Permanente, 16 novembre 1989).

pean Community draws inspiration from the Social Charter of the Council of Europe as well as from some ILO conventions;

4. a plurality of international legal frameworks for social protection in no clear relation one to another creates confusion and uncertainty;

5. the concept must be preserved of a European social area encompassing all the countries of the Council of Europe, including those of the European Community and of EFTA, and extending potentially to those of Central and Eastern Europe which are contemplating accession to an increasing number of Council of Europe conventions;

6. the Social Charter of the Council of Europe — which requires to be adapted to the development in Europe of differing economic conditions and legal situations as the twenty-first century approaches — embodies a wider range of rights, fuller standards and a more all-embracing view of social protection than the draft Community charter;

7. the Community draft being complementary to the Social Charter of the Council of Europe, it is timely to re-examine the question of accession by the European Community to the Council of Europe's Charter;

8. accession by the European Community to the Social Charter of the Council of Europe: *a.* would bring this instrument into a proper relationship with Community law, *b.* would give a broader and richer basis for social action and policy in the Community, and *c.* would strengthen its application in the interest of the wider Europe,

D. Reaffirms, in the light of the declarations of the President of the Commission of the European Communities (Strasbourg, 26 September 1989) and with a view to the forthcoming European Council of Community heads of state and government in Strasbourg in December 1989, the position and analysis set forth in Resolution 915 and Recommendation 1107 (1989); and

E. Calls on the European Community:

i. to have included in the preamble of the declaration containing a draft charter an explicit reference to the desirability of accession to the Social Charter of the Council of Europe;

ii. to initiate discussions with the Council of Europe in order to adapt the latter's Social Charter and enable the Community to accede thereto, with the effect of bringing its rights and principles into the Community legal order.

péenne s'inspire de la Charte sociale du Conseil de l'Europe et de certaines conventions de l'OIT;

4. une pluralité de cadres juridiques internationaux visant à la protection sociale sans liens clairement établis entre eux est source de confusion et d'incertitude;

5. il importe de préserver le concept d'un espace social européen regroupant tous les pays du Conseil de l'Europe, dont ceux de la Communauté européenne et de l'AELE, et pouvant s'étendre aux pays de l'Europe centrale et de l'Est susceptibles d'adhérer à un nombre croissant de conventions du Conseil de l'Europe;

6. la Charte sociale du Conseil de l'Europe — qui demande des adaptations face à l'évolution des situations et conditions économiques et juridiques différenciées de l'Europe à la veille du vingt et unième siècle — comprend une gamme plus étendue de droits, des normes plus complètes et une vision plus globale de la protection sociale que celles du projet de charte communautaire;

7. le projet communautaire et la Charte sociale du Conseil de l'Europe étant complémentaires, il convient de réexaminer, dès à présent, la question de l'adhésion de la Communauté européenne à la Charte du Conseil de l'Europe;

8. l'adhésion de la Communauté européenne: *a.* rapprocherait la Charte sociale du Conseil de l'Europe du droit communautaire, *b.* élargirait et enrichirait le fondement de l'action et de la politique de la Communauté dans le domaine social, et *c.* renforcerait son application dans l'intérêt de l'Europe dans une dimension géographique plus large,

D. Réaffirme à la lumière des déclarations du Président de la Commission des Communautés européennes (Strasbourg, le 26 septembre 1989) et en vue du prochain Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté à Strasbourg en décembre 1989 sa prise de position et son analyse énoncées dans sa Résolution 915 et sa Recommandation 1107 (1989); et

E. En appelle à la Communauté européenne pour qu'elle:

i. inclue dans le préambule de la déclaration portant projet de charte une référence explicite à sa volonté d'adhérer à la Charte sociale du Conseil de l'Europe;

ii. entre en discussion avec le Conseil de l'Europe afin que celui-ci adapte sa Charte sociale pour permettre à la Communauté d'y adhérer, faisant entrer ainsi ses droits et principes dans l'ordre juridique de la Communauté.

II. Explanatory memorandum

by Mr FOSCHI

1. This draft resolution represents the follow-up to Resolution 915 and Recommendation 1107 adopted on 9 May 1989 — see Appendices I and II.

2. Resolution 915 and Recommendation 1107 were themselves the follow-up to the participation of our Sub-Committee on the Social Charter in the Utrecht Colloquy (25-26 April 1989) on the future of social policy in Europe, where much discussion centred on the future role of the Council of Europe's Charter in the context of the European Community initiative for a Community charter of fundamental social rights.

3. Our committee's first reaction to the Community initiative is to be found in a press release of 16 December 1988, issued following the report made by our Sub-Committee on the Social Charter on its participation in a hearing (Brussels, 28-29 November 1988) of the European Parliament. We called on the Commission of the European Communities "... to negotiate a proper relationship with the Council of Europe's own Social Charter". Our reasoning was i. that "any Community initiative should be founded on a proper study of commitments already entered into by governments under the Council of Europe's Charter", and ii. that "only thus can convergence be maintained between the social policies of Community and non-Community countries".

4. A second press release was issued on 14 March 1989, following a committee meeting in Paris where we took particular note of the opinion of 22 February 1989 of the Economic and Social Committee of the European Community. We called on the Community "... to engage governments to update and apply vigorously the principles of the Social Charter of the Council of Europe, both within the Community's legal framework and within its member countries".

5. At the same meeting we adopted the draft resolution and the draft recommendation which were subsequently to become Resolution 915 and Recommendation 1107, including moreover direct quotations (in paragraph 5 of Resolution 915) from the opinion of the Economic and Social Committee of the Community. Our participation a few weeks later in the Utrecht Colloquy reassured us as to our position, though time did not allow for any detailed assessment of the proceedings of the colloquy before presenting our drafts to the Assembly.

6. The Community initiative (in the form of a "declaration incorporating a draft charter") was to undergo a certain measure of development dur-

II. Exposé des motifs

par M. FOSCHI

1. Ce projet de résolution fait suite à la Résolution 915 et à la Recommandation 1107, adoptées le 9 mai 1989 (voir annexes I et II).

2. La Résolution 915 et la Recommandation 1107 faisaient suite elles-mêmes à la participation de notre sous-commission sur la Charte sociale européenne au Colloque d'Utrecht (25-26 avril 1989) sur l'avenir de la politique sociale en Europe, où il a été question notamment du rôle futur de la Charte du Conseil de l'Europe face à l'initiative de la Communauté européenne pour une charte communautaire des droits sociaux fondamentaux.

3. La première réaction de notre commission à l'initiative communautaire se trouve dans un communiqué de presse du 16 décembre 1988, à la suite du rapport fait au nom de la sous-commission sur la Charte sociale européenne sur sa participation à une audition du Parlement européen (Bruxelles, 28-29 novembre 1988). Nous avons demandé à la Commission des Communautés européennes «de prendre une position constructive vis-à-vis de la Charte sociale du Conseil de l'Europe». Les motifs de cette demande ont été i. que «toute initiative des Communautés devrait s'appuyer sur une étude précise des engagements auxquels les gouvernements ont déjà souscrit aux termes de la Charte du Conseil de l'Europe», et ii. que «ce n'est qu'ainsi que pourront converger les politiques sociales des pays européens membres et non membres de la Communauté».

4. Un deuxième communiqué de presse a été diffusé le 15 mars 1989, à la suite d'une réunion plénière à Paris où nous avons notamment pris connaissance de l'avis du 22 février 1989 du Comité économique et social de la Communauté européenne. Nous avons demandé à la Communauté d'«engager les gouvernements à mettre à jour et à appliquer rigoureusement les principes de la Charte sociale du Conseil de l'Europe, dans le cadre juridique de la Communauté et dans ses pays membres.»

5. A la même réunion, nous avons adopté le projet de résolution et le projet de recommandation qui sont devenus par la suite la Résolution 915 et la Recommandation 1107, reprenant d'ailleurs (au paragraphe 5 de la Résolution 915) des citations de l'avis du Comité économique et social de la Communauté. Notre participation quelques semaines plus tard au Colloque d'Utrecht nous a confortés dans nos conclusions, mais nous n'avons pas eu le temps nécessaire pour évaluer, dans le détail, les débats du colloque avant de présenter nos projets de textes à l'Assemblée.

6. L'initiative communautaire (sous forme de «déclaration portant projet de charte») devant connaître une certaine évolution au cours de l'été, à la

ing the summer, in particular following a meeting of the Council of Ministers of Social Affairs of the Community on 12 June and the European Council of Madrid on 29 June 1989. We decided accordingly to organise a public hearing in Syracuse on 19 October — to which we planned to invite representatives of the European Parliament, of the Commission of the European Communities, of other international organisations and of organisations of employers and trade unions — in order to form a view of these developments in the light of the arguments and analyses put forward in Utrecht, and to revise, if necessary, or update the positions set forth in Resolution 915 and Recommendation 1107.

7. The text of our exchanges on this subject with the President of the Commission of the European Communities, in Strasbourg on 26 September 1989 in the course of a plenary sitting of our Assembly, is set forth in Appendix III. A summary of the arguments and analyses of the Utrecht Colloquy, in the form in which they were put again to discussion in Syracuse, is set forth in Appendix IV. A full report on the hearing will be presented later to the Assembly, taking account of developments now under way in regard to the Community initiative — in particular, the Council of Community Ministers for Social Affairs of 30 October in Brussels and the European Council of Strasbourg, December 1989.

8. Meanwhile — but as a matter of urgency — our committee wishes to present, in the form of a draft resolution, its conclusions from the hearing of Syracuse to the meeting of the Standing Committee of the Assembly in Strasbourg on 16 November, in order that a position taken in the name of our national parliaments be adopted and transmitted to Community institutions in good time — that is to say, before the next meeting of the European Council.

9. In fact, the only notable shift of emphasis compared to Resolution 915 and Recommendation 1107 is in our proposal that, in the preamble of any "declaration incorporating a draft charter" liable to be approved by the European Council of Strasbourg, there should be included an explicit reference to the desirability of the European Community's accession to the Social Charter of the Council of Europe.

APPENDIX I

Resolution 915 (1989)

on the future role of the European Social Charter[1]

1. This text is published separately. It is available on request from the Distribution Service, Council of Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.

suite notamment d'un Conseil des affaires sociales de la Communauté le 12 juin et du Conseil européen de Madrid du 29 juin 1989, nous avons décidé d'organiser une audition publique à Syracuse le 19 octobre 1989 — à laquelle seraient invités des représentants du Parlement européen, de la Commission des Communautés européennes, d'autres organisations internationales ainsi que des organisations des employeurs et des syndicats — en vue d'apprécier cette évolution à la lumière des argumentations et analyses avancées à Utrecht, et de réviser, le cas échéant, ou de mettre à jour les prises de position de la Résolution 915 et de la Recommandation 1107.

7. Le texte de nos échanges sur ce sujet avec le Président de la Commission des Communautés européennes à Strasbourg, le 26 septembre 1989, lors d'une séance plénière de notre Assemblée, se trouve en annexe III. Un résumé des argumentations et analyses du Colloque d'Utrecht, telles que celles-ci ont été remises en discussion à Syracuse, figure en annexe IV. Un rapport complet sur l'audition sera présenté ultérieurement à l'Assemblée, tenant compte des évolutions actuellement en cours concernant l'initiative communautaire — notamment le Conseil des affaires sociales du 30 octobre à Bruxelles et le Conseil européen de Strasbourg, en décembre 1989.

8. Entre-temps — mais comme une question d'urgence — notre commission souhaite présenter sous forme de projet de résolution les conclusions qu'elle tire de l'Audition de Syracuse à la réunion de la Commission permanente de l'Assemblée à Strasbourg le 16 novembre, afin qu'une prise de position au nom de nos parlements nationaux soit adoptée et transmise aux institutions de la Communauté en temps utile, c'est-à-dire avant la prochaine réunion du Conseil européen.

9. En l'occurrence, la seule modification notable par rapport à la Résolution 915 et la Recommandation 1107 se trouve dans notre proposition que, dans le préambule de toute «déclaration portant projet de charte» susceptible d'être approuvée par le Conseil européen de Strasbourg, soit incluse une référence explicite à la volonté de la Communauté d'adhérer à la Charte sociale du Conseil de l'Europe.

ANNEXE I

Résolution 915 (1989)

relative au rôle futur de la Charte sociale européenne[1]

1. Ce texte a été publié séparément. Il est disponible sur demande adressée au Service de la distribution, Conseil de l'Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.

APPENDIX II

Recommendation 1107 (1989)

on the future role of the European Social Charter[1]

APPENDIX III

The European Social Charter of the Council of Europe and the draft social charter of the European Community

Exchanges with Mr Jacques Delors, President of the Commission of the European Communities

Strasbourg, 26 September 1989

Mr Jacques Delors, President of the Commission of the European Communities:

"... let us take the case of the social charter which concerns more precisely relations between the Council of Europe and the Community.

Already, in the audiovisual field, we have followed in the steps of the Council of Europe. Why? Because the audiovisual field has no frontiers and we do not intend to limit it to twelve countries. The Commission therefore has made a proposal in relation to freedom of movement of services, but in the spirit of what had been done in the Council of Europe. I believe that there is already there a lesson to be drawn and a precedent to be underlined.

For the social charter, the exercise which the Community is undertaking at present is not designed to compete with the Council of Europe. To speak frankly, this exercise is only designed to test whether the Twelve have indeed the same values and whether they are determined to put them into practice.

It is an internal exercise because, as you know — moreover, the newspapers exaggerate on this particular subject — we are not in agreement among ourselves. The social charter is therefore a means of testing, as we do regularly, whether the Twelve are still in agreement on their marriage contract or whether divorce is in sight — or whether indeed in order not to divorce one agrees to continue in a marriage without substance.

That is the meaning of the exercise. But once it has been conducted — and you will soon have its illustration at the next European Council presided over by France here in Strasbourg — we will arrange to harmonise what we do with what is being done by the Council of Europe.

For my part, I would be in favour of a proposal that the Community as such should undertake to sign your charter, but of course I have to refer to the Council of Ministers. The European Commission cannot act alone.

I believe that the Community, adding its signature to those of the twelve member countries who would

1. This text is published separately. It is available on request from the Distribution Service, Council of Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.

ANNEXE II

Recommandation 1107 (1989)

relative au rôle futur de la Charte sociale européenne[1]

ANNEXE III

La Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe et le projet de charte sociale de la Communauté européenne

Echanges avec M. Jacques Delors, Président de la Commission des Communautés européennes

Strasbourg, le 26 septembre 1989

M. Jacques Delors, Président de la Commission des Communautés européennes:

«.... prenons le cas de la charte sociale qui concerne les relations plus précises entre le Conseil de l'Europe et la Communauté.

Déjà, en ce qui concerne l'audiovisuel, nous avons mis nos pas dans ceux du Conseil de l'Europe. Pourquoi? Parce que l'audiovisuel n'a pas de frontière et parce que nous n'entendions pas nous limiter à douze pays. La Commission a donc fait une proposition au titre de la liberté de mouvement des services, mais dans l'esprit de ce qu'avait fait le Conseil de l'Europe. Je crois qu'il y a déjà là un enseignement à tirer et un précédent à souligner.

Pour la charte sociale, l'exercice que mène la Communauté actuellement n'a pas pour but de concurrencer celui du Conseil de l'Europe. A parler franchement, cet exercice est uniquement destiné à vérifier si les Douze ont bien les mêmes valeurs et s'ils sont décidés à les mettre en pratique.

C'est un exercice interne, car, vous le savez — les journaux exagèrent d'ailleurs sur ce point — nous ne sommes pas d'accord entre nous. Cette charte sociale est donc un moyen de vérifier, comme nous le faisons régulièrement, si les Douze sont toujours d'accord sur le contrat de mariage ou bien si le divorce est en vue — ou bien si, pour ne pas divorcer, on accepte de faire de ce mariage un mariage vide.

Tel est le sens de cet exercice. Mais une fois qu'il aura été fait — vous en aurez bientôt l'illustration au prochain Conseil européen présidé par la France, à Strasbourg, ici même — nous nous arrangerons pour harmoniser ce que nous faisons avec ce que fait le Conseil de l'Europe.

Pour ma part, je suis favorable à ce que la Communauté en tant que telle puisse participer à la signature de votre charte, mais il faut que j'en réfère, bien entendu, au Conseil des ministres. La Commission européenne ne peut agir seule.

Je crois que la Communauté, ajoutant sa signature à celles des douze pays membres qui voudront

1. Ce texte a été publié séparément. Il est disponible sur demande adressée au Service de la distribution, Conseil de l'Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.

agree to do it, would thus show its commitment to what constitutes the heart of the action of the Council of Europe and its support for this organisation. I will do everything to work in this direction." (Applause)

Mr Foschi (Italy) asked a question on behalf of the Social Affairs Committee of which he is Chairman.[1]

Mr Jacques Delors, President of the Commission of the European Communities:

"No, *Monsieur le Parlementaire*, the question is not like that, seen from our side.

I repeat: the drawing up of a charter of the Twelve constitutes a test to know whether they are in agreement that they should recognise certain common values and the translation of these values into rights. But this charter will have no binding character.

It is an absolutely necessary political declaration from my point of view. Absolutely necessary because the European Community cannot be built without the workers. Myself, I have undertaken commitments in their regard and I will keep them. Anyone who does not agree with this must disassociate himself from me. It is an essential point. The first steps of our Europe have been taken, as one well knows, towards deregulation in order to strengthen our commercial enterprises. I agree with this because I proposed it myself: but, for goodness' sake, in my conception of the European model, workers also have their place! Do the Twelve agree with this or not? If they do, we will then put the question of our support for the Social Charter of the Council of Europe. But that is internal business. It is a non-binding charter, as I have said.

You have spoken of 'integration' into Community law. But this is not like the law of a country. When you sign a charter, it is for your country to decide how to apply it. With us, application is immediate. To ease the position of a member country which is reluctant to undertake this task, I have distinguished between, on the one hand, a solemn charter, non-binding, and, on

1. Text of the question approved by the committee at its meeting in Strasbourg 25 September 1989:

"Mr President,

In December, you intend to present a draft Community charter of social rights for the approval of heads of state and government of the Community.

You have recognised, in front of the European Parliament, that a solemn commitment, even unanimous, in favour of this text by heads of state and government, cannot in itself have a binding character.

You know that our Assembly (consisting of delegations of twenty-three national parliaments) applauds your efforts to strengthen social protection in Europe.

But we fear that your initiative for a Community charter — particularly through its use of the name "charter" — risks devaluing, and marginalising, the achievement of the Council of Europe.

We know that this achievement, from the Community perspective, may appear quite slender. Nevertheless, it has very real legal significance.

The solution might be to incorporate our own social charter in Community law, through a common declaration of the institutions of the Community — as has already been done for our European Convention on Human Rights.

Could you envisage having such an approach examined by your services, with a view to including this proposal in the text which you will present to heads of state and government in Strasbourg early in December?"

bien le faire, montrerait ainsi son engagement dans ce qui constitue le cœur de l'action du Conseil de l'Europe et son soutien à cette Organisation. Je ferai tout pour œuvrer en ce sens.» (Applaudissements)

M. Foschi (Italie) pose sa question au nom de la commission des questions sociales, qu'il préside[1].

M. Jacques Delors, Président de la Commission des Communautés européennes:

«Non, monsieur le parlementaire, la question ne se présente pas ainsi, vue de notre côté.

Je le répète: l'élaboration d'une charte des Douze constitue le test pour savoir s'ils sont d'accord pour reconnaître certaines valeurs communes et leur illustration dans des droits. Mais cette charte n'aura aucun caractère contraignant.

C'est une déclaration politique absolument nécessaire, de mon point de vue. Absolument nécessaire parce qu'on ne peut pas construire la Communauté européenne sans les travailleurs. Moi, j'ai pris des engagements vis-à-vis d'eux et je les tiendrai. Si l'on n'est pas d'accord, que l'on me désavoue. C'est un point essentiel. Les premiers pas de notre Europe ont été faits, il faut le savoir, sur la voie de la dérégulation pour renforcer nos entreprises. Moi-même, j'en suis d'accord puisque je l'ai proposée: mais, de grâce, dans ma conception du modèle européen, les travailleurs ont aussi leur place! Les Douze sont-ils d'accord sur cela ou non? S'ils le sont, nous poserons ensuite la question de notre soutien à la Charte sociale du Conseil de l'Europe. Mais c'est un travail interne. C'est une charte non contraignante, je vous l'ai dit.

Vous avez parlé «d'intégration» dans le droit communautaire, mais celui-ci n'est pas comme le droit d'un pays. Lorsque vous signez une charte, c'est à votre pays qu'il appartient de savoir comment il va la traduire. Chez nous, c'est d'application immédiate. Pour mettre à l'aise le pays membre réticent vis-à-vis de cette tâche, j'ai bien distingué entre, d'un côté, une charte solennelle,

1. Texte de la question approuvée par la commission à sa réunion à Strasbourg le 25 septembre 1989:

«Monsieur le Président,

Au mois de décembre, vous avez l'intention de présenter un projet de «charte communautaire des droits sociaux» à l'approbation des chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté.

Vous avez reconnu, devant le Parlement européen, que l'engagement solennel, même unanime, en faveur de ce texte, de la part des chefs d'Etat et de gouvernement, ne peut avoir en soi d'effet contraignant.

Vous savez que notre Assemblée (émanation de vingt-trois parlements nationaux) applaudit vos efforts pour renforcer la protection sociale en Europe.

Mais nous craignons que votre initiative d'une «charte communautaire» — notamment par son appellation «charte» — risque de dévaloriser, voire marginaliser l'acquis du Conseil de l'Europe.

Nous savons que cet acquis, dans la perspective communautaire, peut paraître très mince. Néanmoins, sur le plan juridique, il est très réel.

La solution serait d'incorporer notre propre charte sociale dans le droit communautaire, par la voie d'une déclaration commune des institutions de la Communauté — comme cela a déjà été le cas pour notre Convention européenne des Droits de l'Homme.

Pourriez-vous envisager de mettre à l'étude une telle démarche au sein de vos services, en vue d'inclure cette proposition dans les textes que vous présenterez aux chefs d'Etat et de gouvernement à Strasbourg, début décembre ?»

the other hand, the application of a work programme of the Commission within the framework of the treaty, hoping thus to convince the reluctant country that it is not a question of overturning measures which that country wishes to carry out itself within its own full sovereignty, which, moreover, I fully respect; it is a question of knowing whether we are in agreement on some general values.

For the rest, our action on behalf of the social dimension will be conducted uniquely within the framework of the treaty.

By acting thus I hope to convince everybody that the adoption of this Social Charter is not a modification of the treaty, but simply a declaration which has its value — and which moreover brings us closer to the decision which the fact of signing your own charter would constitute for the Community as such.

That then is our approach, clear and simple. Some trade union organisations consider it insufficient, but for my part I have two duties: on the one hand to have ideas and make suggestions, on the other hand to seek consensus. Seeking consensus obliges me to consider first a solemn charter without direct application, and then a programme for the social dimension of the Communities.

That is a sincere approach. I hope that everyone will respond to it with sincerity. I cannot yet assure you that this will be the case!" (Applause)

sans contrainte, et, d'un autre côté, l'application d'un programme de travail de la Commission dans le cadre du traité, espérant ainsi convaincre le pays réticent qu'il ne s'agit pas de violer ce qu'il veut faire lui-même dans sa pleine souveraineté, ce que, au demeurant, je respecte pleinement; il s'agit alors de savoir si sur ces valeurs générales nous sommes d'accord.

Pour le reste, notre action pour la dimension sociale se fera uniquement dans le cadre du traité.

En agissant ainsi, j'espère convaincre tout le monde que l'adoption de cette charte sociale n'est pas une modification du traité, mais seulement une déclaration qui a sa valeur — et qui d'ailleurs nous rapproche de la décision que constituerait, pour la Communauté en tant que telle, le fait de signer votre propre charte.

Voilà quelle est notre démarche, claire et simple. Certaines, parmi les organisations syndicales, la considèrent comme insuffisante, mais, pour ma part, j'ai deux devoirs: d'une part, imaginer et proposer, d'autre part, rechercher le consensus. Or, rechercher le consensus m'oblige à considérer d'abord une charte solennelle sans application directe, ensuite un programme sur la dimension sociale de la Communauté.

Cela, c'est la démarche de bonne foi, et j'espère que tout le monde y répondra avec bonne foi. Je ne peux encore vous l'assurer!» (Applaudissements)

APPENDIX IV

The Social Charter of the Council of Europe and the European Community

Memorandum by Professor Pieter van Dijk (University of Utrecht)

Introduction and summary

To observe that there is a close connection between the activities of the European Communities and the functions and powers of their institutions on the one hand and the promotion and protection of the fundamental human rights of the citizens of their member states on the other, is stating the very obvious. Since the European Communities were established, the conviction has been growing that the promotion of democracy and of the well-being of the peoples of the member states on the basis of respect for fundamental human rights should be one of their main aims. In view of this, for a long time a discussion has been going on concerning the question how the incorporation of human rights into Community law could best take place. The Action Programme for the completion of a European internal market in 1992 has revitalised the debate on the "social dimension" of the European integration with special emphasis on the place of social and economic rights in the legal order of the Communities.

The draft "joint declaration" presented in annex to this memorandum is based upon the view that the best way to lay down the human rights foundations of this "social dimension" of a European social policy in a broader sense would be the accession of the European Communities to the European Social Charter (ESC). Incorporation of the ESC into Community law

ANNEXE IV

La Charte sociale du Conseil de l'Europe et la Communauté européenne

Mémorandum du professeur Pieter van Dijk (université d'Utrecht)

Introduction et résumé

Observer qu'il existe un lien étroit entre, d'une part, les activités des Communautés européennes et les fonctions et attributions de ses institutions, et, d'autre part, la promotion et la protection des droits de l'homme fondamentaux des citoyens de ses Etats membres, c'est faire une constatation très banale. Le développement de la démocratie et du bien-être des populations des Etats membres, sur la base des droits de l'homme fondamentaux, a toujours été l'un des principaux objectifs des Communautés européennes depuis leur création. Il n'est donc pas surprenant qu'un débat se soit engagé, il y a déjà longtemps, sur le point de savoir comment intégrer au mieux les droits de l'homme dans le droit communautaire. Le programme d'action pour la réalisation d'un marché unique européen en 1992 a relancé le débat sur la «dimension sociale» de l'intégration européenne en insistant particulièrement sur la place des droits sociaux et économiques dans l'ordre juridique communautaire.

Le projet de «déclaration commune», présenté en annexe à ce mémorandum, procède du point de vue selon lequel le meilleur moyen de jeter les bases, au niveau des droits de l'homme, de cette dimension sociale d'une politique sociale européenne plus large consiste en une adhésion des Communautés européennes à la Charte sociale européenne (CSE). L'incorpora-

offers some important advantages in comparison with the adoption of a special Community charter on social rights as proposed by the Commission in its draft of 2 October 1989.[1] A Community social policy cannot and should not be shaped and executed in isolation, just as the social policies of the individual member states are no longer isolated. Moreover, a separate Community charter would seriously reduce the meaning of the ESC for the Communities and their member states, but the effects of this development would reach even further. The meaning and impact of the ESC as a whole would inevitably erode, confronting the other contracting parties — and potential parties — with a *fait accompli.* Just as the completion of a Community-wide internal market should not tarnish basic social rights, the European Communities should not jeopardise the already existing human rights treaties of the Council of Europe by adopting their own human rights instruments.

At the same time, it has to be fully recognised that the ESC needs to be revised in some respects. Some of its substantive provisions should be adapted to the requirements of present-day economic and social conditions, while the efficiency and effectiveness of its supervisory mechanism need improvement. Revision of the charter should be among the subjects to be negotiated upon between the European Communities and the Council of Europe in view of a possible accession of the Communities to the ESC. Admittedly, these negotiations will involve considerable legal, political and technical problems, and they will take a significant amount of time. Most likely, they will not be concluded in time to give the European internal market an adequate human rights basis from its start in 1993.

It is therefore proposed that, pending these negotiations, the "praetorial" adoption and application of the provisions of the ESC by the Court of Justice of the European Communities should be supported by a solemn joint declaration of the Community institutions to that effect. To that end, a draft joint declaration is presented for submission to the Community institutions.

a. The European Communities and fundamental human rights

1. The treaties establishing the European Communities are based upon the principle of respect for the law. As has been recognised by the Court of Justice of the European Communities, this law comprises — over and above the rules embodied in these treaties and in the secondary Community legislation — the general principles of the law, and, in particular, the fundamental rights and other principles and rights on which the constitutional law of the member states is based.[2] Consequently, this human rights law constitutes a source of Community law.

1. *Agence Europe,* No. 1573, 7 October 1989.

2. See, *inter alia,* the second Nold case, Case 4/73, (1974) ECR, pp. 491-507. For more details, see Henry G. Schermers, *Judicial Protection in the European Communities,* 4th ed., Deventer 1987, pp. 25-39.

tion de la CSE dans le droit communautaire offre un certain nombre d'avantages importants par rapport à l'adoption d'une charte communautaire spécifique relative aux droits de l'homme, comme le propose la Commission dans son projet du 2 octobre 1989[1]. Une politique sociale communautaire ne peut pas, et ne doit pas, être élaborée et exécutée en autarcie ; ce principe est ici tout aussi valable que pour les politiques sociales des divers Etats membres, lesquelles ne sont plus isolées les unes des autres. En outre, une charte communautaire distincte réduirait sérieusement la portée de la CSE pour les Communautés et leurs Etats membres. Mais une telle option aurait encore bien d'autres effets. La signification et l'impact de la CSE dans son ensemble subiraient inévitablement une érosion, mettant les autres Parties contractantes — et les adhérents potentiels — en présence d'un fait accompli. De même que la réalisation du marché unique communautaire ne devrait pas ternir les droits sociaux fondamentaux, il ne faut pas que les Communautés européennes compromettent les conventions existantes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme en adoptant, dans ce domaine, des instruments spécifiquement communautaires.

En même temps, il est indispensable de reconnaître que la CSE a besoin d'être révisée à certains égards. Certaines de ses dispositions de fond devraient être adaptées aux exigences des conditions économiques et sociales d'aujourd'hui ; quant au mécanisme de contrôle, il est nécessaire d'en améliorer le rendement et l'efficacité. Dans l'optique d'une éventuelle adhésion des Communautés à la CSE, la révision de la charte devrait figurer au nombre des questions à négocier entre les Communautés européennes et le Conseil de l'Europe. Certes, ces négociations feront apparaître des problèmes juridiques, politiques et techniques considérables, et elles prendront du temps. Selon toute probabilité, elles ne seront pas terminées à temps pour que le Marché unique européen dispose, dès son entrée en vigueur en 1993, d'une base adéquate en matière de droits de l'homme.

Dans ces conditions, il est proposé qu'en attendant ces négociations, l'adoption et l'application par la Cour de justice des Communautés européennes des dispositions de la CSE et d'autres accords internationaux pertinents soient confortées par une déclaration commune solennelle des institutions communautaires. Il est présenté, à cette fin, un projet de déclaration commune, pour soumission aux institutions communautaires.

a. Les Communautés européennes et les droits de l'homme fondamentaux

1. Les traités instituant les Communautés européennes se fondent sur le principe du respect du droit. Comme l'a reconnu la Cour de justice des Communautés européennes, ce droit comprend, outre les règles inscrites dans ces traités et dans la législation communautaire secondaire, les principes généraux du droit, et notamment les droits fondamentaux et autres principes et droits sur lesquels se fonde le droit constitutionnel des Etats membres[2]. En conséquence, cette législation en matière de droits de l'homme constitue une source du droit communautaire.

1. Agence Europe, n° 1573, 7 octobre 1989.

2. Voir notamment la seconde affaire Nold, affaire 4/73 (1974), RCE, p. 491 à 507. Pour plus de précisions, voir Henry G. Schermers, *La protection judiciaire dans les Communautés européennes,* quatrième édition, Deventer 1987, p. 25 à 39.

The fact that human rights are not explicitly mentioned in the treaties establishing the European Communities can be explained by the prime importance attached to economic integration and the relatively restricted competence of the Community institutions at the time of the establishment of the Communities. Economic integration was expected to be a vehicle for future integration in other areas as well, notably political and social areas, but this found little reflection in the text of the treaties.

To some extent, this lacuna has been remedied in the case-law of the Court of Justice. Its so-called "praetorial protection of human rights" within the Community legal order is based, *inter alia*, on the conclusion that these human rights are enshrined in "international treaties, on which the member states have collaborated or to which they are signatories".[1] This conclusion induced the court to hold that these treaties were to be regarded as a source of general principles of Community law, and as a legal basis for the protection of fundamental rights within the Community legal order. In particular, the European Convention on Human Rights has frequently been invoked before the court and applied by it.[2]

2. On several occasions during the last decades, the political institutions of the Communities and the governments of the member states supported this development in the court's case-law and reaffirmed the importance they attach to the promotion and protection of human rights. To give only some examples:

— the heads of state or government of the member states adopted the Declaration on the European Identity in Copenhagen on 14 December 1973, in which they declared principles of parliamentary democracy, the rule of law, social justice and respect for human rights to constitute the basic elements of that identity;[3]

— in their Joint Declaration of 5 April 1977, the European Parliament, the Council and the Commission stressed the prime importance they attach to the protection of fundamental rights and declared that they respected and would continue to respect these rights in the exercise of their powers and in pursuance of the aims of the European Communities;[4]

— on 5 April 1978, the European Council adopted the Declaration on Democracy in which the principles expressed in the 1973 Declaration on the European Identity were reaffirmed;[5]

— in a resolution of 29 October 1982, the European Parliament reaffirmed "its determination to strengthen and increase the protection of the rights of

1. Second Nold case, *ibidem*. See also Stauder *vs* Stadt Ulm, *Sozialamt*, Case 29/69, (1969) ECR, pp. 419-425; Rutili case, Case 36/75 (1975) ECR, pp. 1219-1232. With regard to the European Social Charter: Blaizot and University of Liège *vs* Belgium, Case 24/86, judgment of 2 February 1988 (not yet published).

2. See Schermers, above, *ibidem*.

3. Bull. EC, 12-1973, p. 134.

4. OJ C 103/1 (27 April 1977).

5. Bull. EC 3-1978, p. 5.

Le fait que les traités instituant les Communautés européennes ne mentionnent pas expressément les droits de l'homme peut s'expliquer par la priorité accordée à l'intégration économique et par la compétence relativement restreinte des institutions communautaires à l'époque. On pensait que l'intégration économique serait le moteur d'une intégration également dans d'autres domaines, notamment dans les domaines politique et social, mais on ne trouve guère trace de cette conviction dans le texte des traités.

La jurisprudence de la cour de justice a, dans une certaine mesure, comblé cette lacune. Sa «protection prétorienne des droits de l'homme» — comme on l'a appelée — à l'intérieur de l'ordre juridique communautaire se fonde notamment sur le point de vue selon lequel ces droits de l'homme sont inscrits dans «des traités internationaux auxquels les Etats membres ont collaboré ou dont ils sont signataires»[1]. Ce point de vue a conduit la cour à estimer que ces traités doivent être considérés comme une source des principes généraux du droit communautaire et comme servant de base juridique pour la protection des droits fondamentaux à l'intérieur de l'ordre juridique communautaire. En particulier, on a fréquemment invoqué, devant la cour, la Convention européenne des Droits de l'Homme, et la cour a souvent appliqué cet instrument[2].

2. A plusieurs reprises au cours des dernières décennies, les institutions politiques des Communautés et les gouvernements des Etats membres ont appuyé cette évolution de la jurisprudence de la cour, et ils ont réaffirmé l'importance qu'ils attachent à la promotion et à la protection des droits de l'homme. Nous nous bornerons à quelques exemples:

— les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres ont adopté à Copenhague le 14 décembre 1973 la Déclaration sur l'identité européenne, dans laquelle ils affirment que les principes de la démocratie parlementaire, de la prééminence du droit, de la justice sociale et du respect des droits de l'homme constituent les éléments fondamentaux de cette identité[3];

— dans leur déclaration commune du 5 avril 1977, le Parlement européen, le Conseil et la Commission soulignent l'importance capitale qu'ils attachent à la protection des droits fondamentaux, et déclarent respecter et continuer de respecter ces droits dans l'exercice de leurs attributions et conformément aux objectifs des Communautés européennes[4];

— le 5 avril 1978, le Conseil européen a adopté la Déclaration sur la démocratie, dans laquelle étaient réaffirmés les principes énoncés dans la Déclaration de 1973 sur l'identité européenne[5];

— dans sa Résolution du 29 octobre 1982, le Parlement européen a réaffirmé «sa volonté de renforcer et de développer la protection des droits de l'individu

1. Seconde affaire Nold, *ibidem*. Voir également «Stauder contre Stadt Ulm», *Sozialamt*, affaire 29/69 (1969), RCE p. 419 à 425; affaire Rutili, affaire 36/75 (1975), RCE p. 1219 à 1232. En ce qui concerne la Charte sociale européenne: «Blaizot et université de Liège contre Belgique», affaire 24/86, arrêt du 2 février 1988 (pas encore publié).

2. Voir Schermers, *supra*, note 1, *ibidem*.

3. Bulletin C.E. 12-1973, p. 134.

4. JO n° C 103/1, 27 avril 1977.

5. Bulletin C.E. 3-1978, p. 5.

the individual in the formulation and development of Community law" ;[1]

— in the preamble to the Single European Act, the member states expressed their determination "to work together to promote democracy on the basis of the fundamental rights recognised in the constitutions and laws of their states, in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the European Social Charter, notably freedom, equality and social justice".[2]

3. These statements are, however, phrased in rather general terms. They contain no indication as to which human rights are considered part of the Community legal order, and what their legal status within that order is. This has added to, rather than diminished, the uncertainty left by the Court's case law in this respect. Consequently, the lack of a written catalogue of fundamental rights as an integral part of Community law and with the same status and effect as the Community treaties is still strongly felt.

As far as civil and political rights are concerned, in April 1979 the European Commission published its Memorandum on the Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms.[3] The Commission considered accession to the Convention the most preferable solution to fill the gap of a Community bill of rights, although it expressed its awareness of several problems of a partly technical and juridical, partly political nature. According to the Commision, the adoption of a special Community charter would be an even better solution in some respects, but this could be effected in the long run only, as this would be "a long and exacting task".

The memorandum has not led to formal steps towards accession to date. The European Parliament approved the strategy set out in the memorandum in its resolution of 29 October 1982 and asked the Commission "to submit at the earliest opportunity to the Council a formal proposal on the accession of the Community to the European Convention". However, several member states opposed the Commission's approach, which so far has induced the Commission to refrain from further steps.

b. The European Communities and fundamental social rights

4. Together with the promotion and protection of civil and political rights, the social and economic rights have received growing attention as well in Community circles. As the Economic and Social Committee stated in its opinion on basic Community social rights of February 1989 :

"These basic social rights are also part and parcel of the rights inherent in a people's Europe and encompass, more generally, the shared values of European society. They relate to the various aspects of the lives of all Europeans (right to work ; right to adequate

1. The "Gonella Resolution" of 29 October 1982, OJ C 304/253 (22 November 1982).

2. OJ L 169/2 (29 June 1987).

3. Bull. EC, Suppl. 2/79.

dans l'élaboration et le développement du droit communautaire»[1] ;

— dans le préambule de l'Acte unique européen, les Etats membres ont fait part de leur volonté de «travailler ensemble pour promouvoir la démocratie en se basant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et les lois des Etats, dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et la Charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale»[2].

3. Ces déclarations sont cependant rédigées en termes assez généraux et ne contiennent aucune indication quant aux droits de l'homme, qui sont considérés comme partie intégrante de l'ordre juridique communautaire, et à leur statut juridique dans ledit ordre. L'incertitude à cet égard en a été aggravée plutôt que levée par la jurisprudence de la cour de justice. En conséquence, un catalogue des droits fondamentaux faisant partie intégrante de la législation communautaire et ayant mêmes statut et valeur que les traités communautaires fait toujours défaut.

En ce qui concerne les droits civils et politiques, la Commission des Communautés européennes a adopté en avril 1977 le Mémorandum concernant l'adhésion des Communautés européennes à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales[3]. Tout en faisant savoir qu'elle avait parfaitement conscience des problèmes, en partie technico-juridiques, en partie politiques, que cela soulèverait, la Commission estimait que l'adhésion à la Convention serait la meilleure solution possible pour combler la lacune subsistant dans la législation communautaire sur les droits du citoyen. A son avis, adopter une charte communautaire particulière constituerait une solution encore meilleure à certains égards, mais prendrait du temps, car ce serait une tâche ardue et de longue haleine.

Aucune mesure officielle en vue d'une telle adhésion n'a été prise à ce jour à la suite de la publication de ce mémorandum. Le Parlement européen a approuvé la stratégie qui y est définie en adoptant sa résolution du 29 octobre 1982 et a demandé à la Commission de soumettre au plus tôt au Conseil une proposition officielle sur l'adhésion de la Communauté à la Convention. Plusieurs Etats membres se sont toutefois opposés à la démarche de la Commission, ce qui l'a incitée jusqu'ici à s'abstenir de prendre de nouvelles mesures.

b. Les Communautés européennes et les droits sociaux fondamentaux

4. De même que la promotion et la défense des droits civils et politiques, les droits sociaux et économiques ont retenu l'attention des milieux communautaires. Comme le Comité économique et social l'a fait savoir dans son avis (février 1989) sur les droits fondamentaux communautaires :

«Ces droits sociaux fondamentaux font également partie intégrante des droits qui devront être reconnus dans le cadre de l'Europe des citoyens et qui couvrent, d'une manière plus générale, les valeurs communes à la société européenne. Ils concernent les divers

1. «Résolution Gonella» du 29 octobre 1982, JO n° 304/253, 22 novembre 1982.

2. JO n° L 169/2, 29 juin 1987.

3. Bulletin C.E., supplément 2/79.

living conditions ; right to a decent retirement ; access to education)".[1]

Indeed the social dimension cannot be confined solely to the rights of workers and to the individual's role in economic life. It concerns "the various aspects of the lives of all Europeans".

The awareness that economic co-operation and integration should go hand in hand with co-operation and integration in the social field dates back to the early days of the Communities. In its 1974 Social Action Programme, the European Council stated in as many words that social policy measures are as important as economic and monetary policy measures. The programme concentrated on three main points : i. increase in employment ; ii. improvement of working and living conditions ; iii. increased participation of employees and employers in the Community decision-making process.[2]

Certain social aims have found expression and regulation in the Community treaties, be it in a rather general and vague way. As far as the EEC Treaty is concerned, mention may be made of the preamble, of which the first three paragraphs give evidence of a social perspective, and of Articles 2, 48-51 and 117-122 which contain provisions concerning social rights and set forth some of the basic principles of a Community social policy. The Single European Act has added to these provisions, *inter alia*, Articles 118.*a* and 118.*b*, the former focusing on the improvement and harmonisation of working conditions and the latter providing for a "social dialogue" between "management" and "labour" on a Community level.

These provisions, together with their gradual implementation in Community and national legislation, have already made substantial contributions to the "social dimension" of European integration. On the other hand, additional regulation and improvement of the existing regulation are still needed in important fields of social policy.

5. The concern for a European social policy and for an adequate protection of economic and social rights has acquired new momentum in view of the completion of a European internal market in 1992. In line with its 1974 Social Action Programme, the European Council reaffirmed at its Rhodes Summit (December 1988) that "completion of the Single Market cannot be regarded as an end in itself ; it pursues a much wider objective, namely to ensure that maximum well-being of all, in line with the tradition of social progress which is part of Europe's history.

This tradition of social progress should be a guarantee that all citizens, whatever their occupation, will have effective access to the direct benefits expected from the social market as a factor of economic growth, and as the most effective means of combating unemployment".[3]

1. Opinion of 22 February 1989, OJ C 126/4 (22 May 1989).
2. Bull. EC, Suppl. 2/74.
3. *Agence Europe*, No. 4907, 4 December 1988.

aspects de la vie de l'ensemble des citoyens (droit au travail, droit à des conditions d'existence suffisantes, droit à une retraite décente, accès à l'éducation...)[1].

La «dimension sociale» ne saurait en aucun cas se réduire uniquement aux questions concernant les droits des travailleurs et le rôle de l'individu dans la vie économique, car elle englobe «les divers aspects de la vie de l'ensemble des citoyens».

Dès les premiers jours de l'existence des Communautés, on a su que la coopération et l'intégration économiques devraient aller de pair avec une coopération et une intégration dans le domaine social. Dans son programme d'action sociale de 1974, le Conseil européen a déclaré explicitement que les mesures de politique sociale sont aussi importantes que les mesures de politiques économique et monétaire. Le programme était axé sur trois points principaux : i. réalisation du plein et du meilleur emploi ; ii. amélioration des conditions de vie et de travail ; iii. participation croissante des salariés et des employeurs au processus de prise de décisions communautaire[2].

Certains objectifs sociaux se sont exprimés et ont été réglementés dans les traités communautaires, même si ce n'est que d'une façon assez générale et vague. En ce qui concerne le traité de la CEE, on peut citer le préambule dont les trois premiers paragraphes témoignent de l'existence d'une perspective sociale, ainsi que les articles 2, 48-51 et 117-122, qui ont également une nette résonance sociale. Les articles 48-51 et 117-122, en particulier, comportent des dispositions relatives aux droits sociaux et énoncent certains des principes fondamentaux d'une politique sociale communautaire. L'Acte unique européen a notamment ajouté à ces dispositions les articles 118.*a* et 118.*b*, dont le premier met l'accent sur l'amélioration et l'harmonisation des conditions de travail, tandis que le second prévoit l'instauration au niveau communautaire d'un dialogue social entre la direction et la main-d'œuvre.

Ces dispositions, ainsi que leur application progressive dans la législation communautaire et les législations nationales, ont déjà contribué de manière appréciable à la «dimension sociale» de l'intégration européenne. Une réglementation et une amélioration plus poussées des règlements actuels n'en sont pas moins nécessaires dans des secteurs importants de la politique sociale.

5. L'achèvement du marché interne européen en 1992 a suscité un regain d'intérêt pour une politique sociale européenne et pour une protection idoine des droits économiques et sociaux. Dans le droit fil de son programme d'action sociale de 1974, le Conseil européen a réaffirmé à son Sommet de Rhodes (décembre 1988) que «la réalisation du marché unique ne peut être regardée comme une fin en soi, mais elle poursuit un objectif plus vaste qui consiste à assurer un maximum de bien-être pour tous, conformément à la tradition de progrès social inscrite dans l'histoire de l'Europe.

Cette tradition de progrès social doit être une garantie que tous les citoyens, quelle que soit leur profession, seront en mesure de bénéficier effectivement des avantages directs attendus du marché unique comme facteur de croissance économique, et comme le moyen le plus efficace dans la lutte contre le chômage»[3].

1. Avis du 22 février 1989, JO n° C 126/4, 22 mai 1989.
2. Bulletin C.E. supplément 2/74.
3. Agence Europe, n° 4907, 4 décembre 1988.

This point of view was reaffirmed at the Madrid Summit of the European Council (June 1989.[1] And the Economic and Social Council, in its opinion on basic Community social rights, referred to "social measures which are a *sine qua non* for the internal market to operate smoothly".

Hence, there appears to be a broad consensus about the necessity to combine a common economic policy with a sound European social policy, based upon an adequate and effective set of European standards and rules concerning fundamental social rights. The present stage and future development of European integration calls for a genuine catalogue of fundamental social rights, more comprehensive and coherent than the present provisions in the EEC Treaty in that area, and designed to form part of the constitutional basis for future Community legislation and action.

c. The importance of a social charter with treaty status

6. Irrespective of the question which instrument is most appropriate to give direction and substance to the "social dimension" of European integration, it should be emphasised that legal certainty requires a firm constitutional basis and a clear legal status for that "social dimension".

The more or less provisional protection of fundamental social rights, by way of the court's praetorial incorporation of the European Social Charter (see paragraph 1 *supra*), in the long run creates too uncertain a human rights basis for a European social policy. In fact, under that system, the legal subjects do not know *a priori* which principles and rules will be referred to by the court and what scope and meaning will be given thereto. In view of the fact that economic and social rights may be expected to play an increasingly important role in the relations between the Communities and the citizens of the member states, there is a growing need for a clear and well-defined list of fundamental legal rights and guarantees.

7. There is, however, another important reason for the introduction of a social charter with a clear high-ranking legal status. Incorporation of fundamental social rights into the Community legal order through a political declaration even if supported by implementing regulations or directives would be insufficient, because this would not provide a guarantee against new declarations or directives which deviate from the former.

In this respect, an important point to be stressed is that a clear distinction has to be made between the constitutional human rights foundation of a European social policy — including a charter of economic and social rights — on the one hand, and implementing legislation concerning that social policy on the other. Just like the present Contracting Parties of the ESC — or, as a matter of fact, of any human rights instrument — are required to adopt implementing legislation, this would also be the case for the Communities should they become bound by a social charter. It is obvious, especially in the case of programmatic rights (as most of the social rights are), that implementing

1. *Agence Europe*, Nos. 1562/1563, 29 June 1989.

Ce point de vue a été réaffirmé au Sommet de Madrid du Conseil européen (juin 1989)[1]. Quant au Comité économique social, il a rappelé dans son avis sur les droits sociaux communautaires fondamentaux que les «mesures sociales sont indispensables au bon fonctionnement du marché intérieur».

On paraît ainsi s'accorder en général sur la nécessité d'allier une politique économique commune à une politique sociale européenne judicieuse, fondée sur un ensemble suffisant et efficace de normes et de règles européennes concernant les droits sociaux fondamentaux. A son stade actuel et dans son évolution future, l'intégration européenne exige que soit dressé un véritable catalogue des droits sociaux fondamentaux, plus complet et plus cohérent que les actuelles dispositions du Traité de la CEE en la matière, et destiné à faire partie du fondement constitutionnel et de l'action communautaire future.

c. L'importance d'une charte sociale au niveau d'un traité

6. Indépendamment de la question de savoir quel serait l'instrument le plus indiqué pour donner substance à la «dimension sociale» de l'intégration européenne et la faire évoluer dans le sens voulu, il convient d'insister sur le fait que toute certitude juridique suppose que cette «dimension sociale» repose sur une base constitutionnelle solide et sur un statut juridique nettement défini de cette dimension.

La protection plus ou moins provisoire des droits sociaux fondamentaux par le biais de l'incorporation prétorienne, par la cour de la Charte sociale européenne (voir plus haut, paragraphe 1) constitue à terme un fondement des droits de l'homme trop incertain pour une politique sociale européenne. Dans ce système, en fait, les sujets juridiques ne savent pas a *priori* à quels principes et règles, la cour en appellera, ni la portée ou le sens qu'elle leur donnera. Comme les droits économiques et sociaux devraient jouer un rôle de plus en plus important dans les relations entre les Communautés et les citoyens des Etats membres, il sera de plus en plus nécessaire de dresser une liste précise et nettement définie des droits et garanties juridiques fondamentaux.

7. Une autre raison importante milite, elle aussi, en faveur de l'adoption d'une charte sociale de niveau élevé. L'intégration des droits sociaux fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire par voie de déclaration politique suivie sur le plan des applications par des règlements ou des directives ne suffirait pas, ces instruments juridiques n'offrant aucune garantie contre de nouvelles déclarations, directives ou règlements qui s'en écarteraient.

A cet égard, il faut insister sur un point important, à savoir qu'une nette distinction doit être faite entre les droits de l'homme constitutionnels, fondements de la politique sociale européenne, y compris une charte des droits économiques et sociaux, d'une part, et la législation servant à appliquer cette politique sociale, de l'autre. Si elles se trouvaient liées par une charte sociale, les Communautés devraient adopter une législation d'exécution tout comme les Parties contractantes de la CSE — ou comme n'importe quel instrument de protection des droits de l'homme. Il est manifeste, notamment dans le cas des droits relatifs à la programmation (comme la plupart des droits sociaux), que la législation

1. Agence Europe, nos 1562/1563, 29 juin 1988.

legislation will in many respects be more specific in its legal implications and better adapted to concrete situations than the basic norms of a social rights charter. This, however, does certainly not diminish the value of such a charter as the constitutional basis of that policy. As an instrument of a higher legal status, it will lay down the basic rights and obligations and constitute an adequate guarantee against the abolition or deterioration of the implementing legislation and against any deviating practice.

What holds good for implementing legislation also applies to collective agreements between the social partners. They are an important means for the implementation of fundamental social rights, but lack the normative force of, and do not constitute a substitute for, a constitutional guarantee in a treaty.

With the adoption of a social charter, both Community legislation and action and the legislation and action of the member states may be reviewed for their conformity therewith according to the review procedures laid down in the treaties.

Now that the need for a "constitutional" charter of social rights has been recognised, the question arises what kind of charter would be most appropriate to serve as such. Two main possibilities present themselves: the drafting of a special Community charter and the incorporation of the existing European Social Charter.

d. A Community charter

8. After the Rhodes Summit of the European Council (December 1988) had resulted in a request for "proposals concerning the implementation of social rights as the Commission might consider useful to submit, having drawn inspiration from the Social Charter of the Council of Europe", in May 1989 the Commission proposed a preliminary draft Community charter on fundamental social rights.[1] On 12 June 1989 a Council meeting on social affairs had an initial debate on it and drafted several conclusions, which were accepted by eleven of the twelve delegations.[2] The Commission finalised its draft on 2 October 1989.[3]

A disappointing feature of the draft proposal is that its legal character and implications are left unclear. It is proposed by the Commission that the European Council adopt the charter by means of a declaration. Remarkably, in its draft conclusions on the proposal, the Council stated that "the European social area should comprise a set of sufficiently precise and legally binding rights". As it stands now, the Commission's proposal would not seem to meet the requirement that the constitutional basis for the Community social policy must have a clear and high-ranking legal status. Moreover, the draft leaves many important questions unanswered. Will individuals be able to rely directly on the rights provided for in the proposed charter, not only before the Court of Justice but also before the national courts of the member states? Will its provisions have priority over deviating national constitutional and other legal provisions? How will the proposed charter relate to the other international

1. COM (89) 248 def. (30 May 1989).

2. *Agence Europe,* Nos. 1563/1563, Annex I, p. 8, 29 June 1989.

3. *Agence Europe,* No. 1573, 7 October 1989.

d'exécution sera, à bien des égards, plus spécifique dans ses effets juridiques et mieux adaptée aux situations que les règles fondamentales d'une charte des droits sociaux. Néanmoins, la valeur d'une telle charte en tant que base constitutionnelle de cette politique ne s'en trouve certainement pas diminuée. En tant qu'instrument d'un statut juridique supérieur, elle stipule les obligations et droits fondamentaux et constitue une bonne garantie contre l'abolition ou l'altération de la législation d'exécution et contre toute déviance.

Ce qui vaut pour la législation d'exécution vaut aussi pour les conventions collectives entre les partenaires sociaux. Ce sont des moyens d'application des droits sociaux fondamentaux appréciables, mais il leur manque le pouvoir normatif d'une garantie constitutionnelle dans un traité et ne peuvent se substituer à une telle garantie.

Avec l'adoption d'une charte sociale, la conformité de la législation et de l'action des Communautés et des Etats membres peut être vérifiée selon les procédures de contrôle établies dans les traités.

Maintenant que l'on a reconnu la nécessité d'une charte des droits sociaux «constitutionnelle», la question se pose de savoir quel type de charte convient le mieux. Il y a essentiellement deux possibilités: l'élaboration d'une charte communautaire spéciale ou l'adoption de la Charte sociale européenne en vigueur.

d. Une charte communautaire

8. Le sommet du Conseil européen de Rhodes (décembre 1988) ayant abouti à une demande de propositions (relatives à l'application des droits sociaux) que la Commission peut juger utile de soumettre, s'inspirant de la Charte sociale du Conseil de l'Europe, en mai 1989, la Commission a proposé un avant-projet de charte communautaire des droits sociaux fondamentaux[1]. Le 12 juin 1989, une réunion du Conseil sur les questions sociales amorçait le débat sur cette question et rédigeait plusieurs conclusions qui ont été approuvées par one des douze délégations[2]. La Commission a mis au point son projet le 2 octobre 1989[3].

Ce qui est décevant dans le projet de proposition, c'est que son caractère et sa portée juridique ne sont pas clairement définis. La Commission propose que le Conseil européen adopte la charte par le biais d'une déclaration. Il faut noter surtout que dans son projet de conclusion sur la proposition, le Conseil stipule que l'espace social européen doit comprendre un ensemble de droits suffisamment précis et juridiquement contraignants. Telle qu'elle se présente maintenant, la proposition de la Commission ne semble pas répondre à l'exigence selon laquelle la base constitutionnelle de la politique sociale communautaire doit avoir un statut juridique clair et de haut niveau. En outre, le projet laisse en suspens de nombreuses questions importantes. Les individus pourront-ils faire valoir directement les droits stipulés dans la charte proposée non seulement devant la cour de justice, mais aussi devant les tribunaux nationaux des Etats membres? Ces dispositions

1. COM (89) 248 def., 30 mai 1989.

2. Agence Europe, n°s 1563/1563, annexe I, p. 8, 29 juin 1989.

3. Agence Europe, n° 1573, 7 octobre 1989.

obligations accepted by member states in the same area? To what extent may the Court of Justice review Community and national legislation in the framework of the European social policy for its conformity with the charter?[1]

In sum, the Commission's draft would seem not to provide the legal clarity and constitutional guarantee required by the present state of economic integration and by the future development of the "social dimension". If the charter is only adopted through a political declaration by the European Council, the current situation of legal uncertainty will remain. Of course, one may question the political feasibility of a legally binding Community charter, since — outside the restricted field of Article 118.*a* — this will require unanimity within the Council or, in the case of a treaty, ratification by all member states. In view of the existing areas of disagreement (for example labour law, social security, etc.) one or more member states may be expected to use this requirement of unanimity to oppose the adoption of a Community charter in the form of a regulation or directive, or the entry into force of a treaty. In fact, to mention only some examples, the draft directive on part-time work and temporary work, the recommendation on the reduction and re-organisation of working time, the fifth directive on company structure and administration, and the draft directive on reversing the burden of proof in equal treatment cases have all been blocked in this way so far. And even if consensus on a directive containing a Community charter could be achieved, the risk of subsequent directives deviating from the present draft charter would always be present.

To conclude, the Commission's draft charter does not meet the requirements put forward in paragraphs 6 and 7 *supra*. On the other hand, "the Council noted that there was a general consensus on the fundamental rights set out in the preliminary draft charter, and that they constituted the social identity of the Community". Therefore, the Commission's proposal may serve as an authoritative statement of the minimum standards to be laid down as a basis for a European social policy (and as a guideline for possible future negotiations between the European Communities and the Council of Europe on the substantive reform of the European Social Charter; see the introduction *supra* and paragraph 18 *infra*). However, it should be noted that the draft concentrates on the rights of workers and pays little attention to the social rights of the other members of society.

9. In addition, and even more importantly, the Commission's draft would risk creating a "social division" in Europe. Until today, the ESC — with all its shortcomings — has functioned as a guideline for social policy in most of the states of Western Europe. The adoption of a separate set of principles and rights for the European Communities would create two separate regimes within the Council of Europe; that is, two groups of states where different standards apply.

1. In fact, the draft expressly provides for supervision of the implementation of the charter only in the form of reports by the Commission to be submitted to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee.

auront-elles priorité sur les règles constitutionnelles nationales déviantes et les autres dispositions juridiques? Quelle sera la place de la charte proposée par rapport aux autres obligations internationales acceptées par les Etats membres dans le même domaine? Quel droit de regard la cour de justice aura-t-elle sur la législation communautaire et nationale dans le cadre de la politique sociale européenne pour juger de sa conformité avec la charte?[1]

En somme, le projet de la Commission ne semble pas apporter la clarté juridique et les garanties constitutionnelles rendues nécessaires par l'état actuel de l'intégration économique et le développement de la «dimension sociale». Si le Conseil européen l'adopte à titre de déclaration politique seulement, l'actuel flottement juridique persistera. On peut, bien sûr, mettre en question la faisabilité politique d'une charte communautaire juridiquement contraignante puisqu'elle exige — étant en dehors du champ restreint de l'article 118A — l'unanimité au sein du Conseil ou, dans le cas d'un traité, la ratification par tous les Etats membres. Compte tenu des actuels points de désaccord (le droit du travail, la sécurité sociale, etc.), on peut s'attendre à ce qu'un ou plusieurs Etats membres avancent cet argument de l'unanimité pour s'opposer à l'adoption d'une charte communautaire sous la forme d'un règlement ou d'une directive, ou à l'application d'un traité. En fait, pour ne citer que quelques exemples, le projet de directive sur le travail à temps partiel et le travail temporaire, la recommandation sur la réduction et l'aménagement du temps de travail, la cinquième directive sur les structures et l'administration des sociétés, et le projet de directive sur le renversement de la charge de la preuve dans les cas d'égalité de traitement ont tous été jusqu'ici entravés de la sorte. Même si l'on parvenait à un consensus sur une directive comportant une charte communautaire, le risque de directive ultérieure s'écartant de l'actuel projet de charte subsisterait.

En conclusion, le projet de charte de la Commission ne répond pas aux exigences stipulées dans les paragraphes 6 et 7 *supra*. Par ailleurs, le Conseil a noté qu'il y avait un consensus général sur les droits fondamentaux stipulés dans l'avant-projet de charte et qu'ils constituaient l'identité sociale de la Communauté. La proposition de la Commission peut donc servir de déclaration portant autorité pour l'élaboration des règles minimales qui seront la base de la politique sociale européenne (et de ligne directrice pour d'éventuelles négociations à venir entre les Communautés européennes et le Conseil de l'Europe sur la réforme de fond de la Charte sociale européenne; voir, *supra*, l'introduction et, *infra*, le paragraphe 18). Cependant, il convient de noter que le projet porte essentiellement sur les droits des travailleurs et accorde relativement peu d'attention aux droits sociaux des autres membres de la société.

9. De plus, et ce qui est même plus important, le projet de la Commission risque de créer une «division sociale» au sein de l'Europe. Jusqu'à ce jour, la Charte sociale européenne a, malgré toutes ses imperfections, servi de modèle pour l'élaboration des politiques sociales dans la plupart des Etats d'Europe occidentale. L'adoption d'une série de principes et de droits distincts pour les Communautés européennes créerait deux régimes distincts au sein du Conseil de l'Europe, à savoir deux groupes d'Etats appliquant des règles différentes.

1. En fait, le projet ne prévoit expressément le contrôle de l'application de la charte que sous forme de rapports rédigés par la Commission et soumis au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social.

Of course, the assessment of such a situation to a large extent depends on the perspective chosen; a Community perspective or a broader European perspective. If the former perspective is chosen, the adoption of a special Community charter may be considered the most pragmatic one — and in the longer term perhaps also the most effective one — since when drafting the charter one can borrow those provisions from the ESC and from other existing treaties on social rights which are deemed appropriate in a Community context without also having to accept the others. Moreover, one can evade technical and political problems with regard to subjecting the Communities to the supervisory mechanisms provided for in those treaties.

However, that perspective and assessment are not shared here. In the first place, the political feasibility of a truly adequate Community charter may well be questioned, as was put forward in paragraph 8 *supra*. It is not unlikely that the negotiations on a binding Community charter will result in a compromise text, drawn up in a spirit that is perhaps not in all respects favourable to a social policy. But there is a more fundamental objection to a narrow Community perspective on social rights and social policy. A Community social policy cannot and should not be shaped and implemented in isolation, just as the social policies of the individual states are no longer separately shaped and implemented. As it was stated by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in its Recommendation 1103 (1989) on the future role of the Council of Europe in the process of European Construction:[1] "the Single Market, which should be a factor of not only economic, but of social cohesion between the twelve Community member states and therefore a factor for progress in Europe in general, makes more necessary than ever a permanent and wide-ranging dialogue between those countries which are members of the Community and those which are not".

10. It is evident that a separate Community charter would reduce the meaning of the ESC for the Communities and their member states. But the effects of this development would reach even further. The meaning and effect of the ESC as a whole would inevitably diminish, confronting the other Contracting Parties with a *fait accompli* as a result of a *res inter alios acta*. Therefore, the result would be counter-productive for European social policy in a broader sense.

Just as the "completion of a Community-wide internal market should not undermine basic social rights",[2] the European Communities should not jeopardise the existing human rights treaties of the Council of Europe by adopting their own special human rights instruments. As the Economic and Social Committee put it in its opinion of February 1989:

"The aim should not be to devise new rules, but first and foremost, to take account of established rules already approved at other levels (...). The intention is not to devise a new instrument but to enshrine funda-

1. Adopted by the Standing Committee on 15 March 1989.

2. Thus the Economic and Social Council in its opinion on basic Community social rights, see above.

Bien entendu, l'appréciation d'une telle situation dépend, dans une large mesure, de la perspective choisie: une perspective communautaire ou une perspective plus largement européenne. Si la première approche est choisie, l'adoption d'une charte communautaire spéciale peut être considérée comme la solution la plus pragmatique, voire, à long terme, la plus efficace, car, pour la rédaction de cette charte, on peut ne retenir de la Charte sociale européenne et d'autres traités sur les droits sociaux que les dispositions jugées pertinentes dans un contexte communautaire, sans avoir à adopter les autres. En outre, on peut éviter les problèmes techniques et politiques que crée le fait de soumettre les Communautés aux mécanismes de contrôle stipulés dans ces traités.

Toutefois, cette perspective et cette appréciation ne sont pas partagées ici. Tout d'abord, la faisabilité politique d'une charte communautaire véritablement appropriée peut être mise en question comme nous l'avons indiqué, *supra*, au paragraphe 8. Il est probable que les négociations sur une charte communautaire contraignante aboutiront à un texte de compromis, rédigé dans un esprit que, n'est peut-être pas entièrement favorable à une politique sociale. Mais il a une objection plus fondamentale à une perspective communautaire étroite sur la politique et les droits sociaux. Elle ne peut pas et ne doit pas être élaborée et mise en œuvre isolément, pas plus que ne peuvent l'être les politiques sociales des Etats pris individuellement. Comme l'a affirmé l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa Recommandation 1103 (1989) relative au rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne[1], «le marché unique, qui devrait être facteur de cohésion non seulement économique, mais aussi sociale entre les douze pays membres de la Communauté et donc facteur de progrès pour l'Europe, rend plus nécessaire que jamais le dialogue constant et approfondi entre les pays européens membres de la Communauté et ceux qui ne le sont pas».

10. Il est évident qu'une charte communautaire distincte réduirait la portée de la Charte sociale européenne pour les Communautés et leurs Etats membres. Cependant, les effets de cette évolution iraient encore plus loin. Le sens et la portée de la CSE dans son ensemble diminueraient inévitablement, mettant les autres Parties contractantes devant le fait accompli puisqu'elle deviendrait une *res inter alios acta* (un instrument parmi d'autres). Il s'ensuit que le résultat serait «contre-produisant» pour une politique sociale européenne dans un sens plus large.

Tout comme la réalisation d'un marché intérieur à l'échelon communautaire ne doit pas saper les droits sociaux fondamentaux[2], les Communautés européennes ne doivent pas compromettre les conventions du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme en adoptant leurs propres instruments en la matière. Comme le Comité économique et social l'a affirmé dans son avis de février 1989:

«Le but ne doit pas être d'établir de nouvelles règles, mais avant tout de tenir compte des règles établies dejà approuvées à d'autres niveaux (...) L'intention n'est pas de concevoir un nouvel instrument, mais d'ins-

1. Adoptée par la la Commission Permanente le 15 mars 1989.

2. Observation du Conseil économique et social dans son avis sur les droits sociaux communautaires fondamentaux, voir plus haut.

mental social guarantees in the Community legal system, with its distinctive supranational features".

Indeed, one may well wonder whether it is justified and desirable, from the viewpoint of the promotion and protection of fundamental social rights and in the perspective of a European social policy, to focus so much on the European Communities rather than on the Council of Europe, which has been active in this field for forty years.

e. Advantages of incorporation of the European Social Charter of the Council of Europe (ESC)

11. Ironically enough, it was precisely the establishment of a European internal market that made the ESC more broadly known outside a small circle of experts. However, the ESC has been in force for more than twenty-five years. It offers a common heritage of experience with respect to basic social rights and provides a detailed and fairly coherent — be it perhaps a somewhat out-dated set of principles and rules, also concerning the social rights outside the area of labour: children, families, elderly people, etc. With all its imperfections — which on the whole may be remedied rather speedily — at present the ESC is the only special international legal instrument affirming social rights and drawing at the same time the boundary lines of a social policy programme in a specific European context and potentially for the whole of Europe. Its catalogue of fundamental social rights comprises a wide range of principles and rules, doing justice to the broad concept of social rights described in paragraph 4 above. The ESC as it stands contains the core of the economically relevant rights needed to form the basis of a Community social policy as well as a European social policy in a broader sense.

For example, the three points included in the 1974 Social Section Programme of the European Council (see paragraph 4 above) all find a sufficient basis in Articles 1 to 3 of the ESC. The same holds true — after some supplementation of the charter where necessary — for other elements of the "social dimension" as put forward afterwards. Furthermore, of the twelve "generally applicable standards", selected by the Economic and Social Committee, the European Social Charter contains the seven social rights most directly connected with social policy (the right of all sections of society to social security; the right of all sections of society to social welfare; the right to equal opportunity and treatment; the rights of the child; the rights of the elderly; the right of workers, producers and consumers to form associations freely for the purpose of setting up undertakings; the right to protection of the environment). The five remaining rights are partly guaranteed in the European Convention on Human Rights and its protocols (that is the right to respect of privacy, the right to education, the right to protection of personal property) and partly laid down in other conventions of the Council of Europe (the right to protection of privacy in its more specific forms, the right to preservation of the cultural heritage). Only one remaining right (the right of consumers to health protection) is not to be found in a Council of Europe instrument but in instruments of a global char-

crire les garanties sociales fondamentales dans le système juridique communautaire avec ses caractéristiques supranationales propres.»

On peut, en effet, se demander s'il est justifié et souhaitable, du point de vue de la promotion et de la protection des droits sociaux fondamentaux, et dans la perspective d'une politique sociale européenne, de centrer autant l'attention sur les Communautés européennes plutôt que sur le Conseil de l'Europe, qui agit dans ce domaine depuis quarante ans.

e. Avantages de l'incorporation de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe (CSE)

11. Paradoxalement, c'est précisément l'instauration d'un marché interne européen qui a fait connaître la Charte sociale européenne plus largement en dehors d'un cercle restreint d'experts. Cependant, la charte est en vigueur depuis plus de vingt-cinq ans. Elle renferme un patrimoine commun d'expériences dans le domaine des droits sociaux fondamentaux et un ensemble détaillé et relativement cohérent — peut-être un peu obsolète — de principes et de règles concernant aussi des droits sociaux en dehors du milieu de travail: enfants, familles, personnes âgées, etc. Avec toutes ses imperfections — auxquelles, dans l'ensemble, on pourrait remédier assez vite — la charte est actuellement le seul instrument juridique international spécifique qui énonce des droits sociaux tout en traçant les frontières d'un programme de politique sociale dans un contexte proprement européen, et potentiellement paneuropéen. Son catalogue de droits sociaux fondamentaux comprend un large éventail de principes et de règles, reflétant la vaste conception des droits sociaux décrite au paragraphe 4 ci-dessus. La charte sous sa forme actuelle contient le noyau de droits économiquement pertinents nécessaire pour former la base d'une politique sociale communautaire et d'une politique sociale européenne au sens large.

A titre d'exemple, les trois points contenus dans le programme d'action sociale de 1974 du Conseil européen (voir plus haut, paragraphe 4) trouvent tous un fondement suffisant dans les articles 1 à 3 de la charte. Il en va de même — après quelques adjonctions le cas échéant — pour les autres éléments de la «dimension sociale» définie par la suite. De surcroît, sur les douze «normes généralement applicables», choisies par le Comité économique et social, la Charte sociale européenne contient les sept droits sociaux les plus directement liés à la politique sociale (droit de toutes les catégories de la société à la sécurité sociale; droit de toutes les catégories de la société à la protection sociale; droit à l'égalité de chances et de traitement; droits de l'enfant; droits des personnes âgées; droit pour les travailleurs, les producteurs et les consommateurs de former librement des associations pour défendre leurs intérêts; droit à la protection de l'environnement). Les cinq autres droits sont partiellement garantis dans la Convention européenne des Droits de l'Homme et dans ses Protocoles (par exemple le droit au respect de la vie privée; le droit à l'éducation; le droit à la protection des biens personnels) et partiellement énoncés dans d'autres conventions du Conseil de l'Europe (droit à la protection de la vie privée — dans des formes plus spécifiques; droit à la préservation du patrimoine culturel). Un seul droit (le droit des consommateurs à la protection de la santé) ne

acter. This right would, however, also fit well into the ESC.

When compared to the Commission's draft Community charter, the ESC also reveals certain shortcomings. The provisions on worker participation and consultation (for example, with respect to mergers and the introduction of new technologies) and the right to an employment contract may serve as illustrations.[1] On the other hand, as the comparison prepared by the Secretariat of the Social, Health and Family Affairs Committee indicates[2] on several points the European Social Charter offers better guarantees.[3] All in all, even without an in-depth analysis of the differences between the ESC and the Commission's draft being carried out at this place, it is clear that the latter could serve as a useful guide to supplement the former on some points.

In conclusion, there would seem to be no reason why, in addition to what the Community treaties provide in that respect, an amended and adapted ESC could not provide an adequate legal basis and legal guarantee for the human rights dimension of the Community social legislation and social policy.

12. The ESC has proven to be an acceptable human rights instrument for a large majority of the West European countries. Nine out of the twelve EC member states are bound by it. At present, only Belgium, Luxembourg and Portugal have not ratified the charter. However, these states have signed the charter and are seriously considering ratification. Consequently, accession of the Communities to the ESC should be a relatively easy step as far as its substantive provisions are concerned.

13. The ESC would seem to be well-suited as a constitutional basis for social policy legislation. In fact it was so designed, albeit not in an integrated context like that of the European Communities. As an international treaty, it is of a higher legal status and normative force than secondary Community law. Contrary to a Community charter embodied in a declaration of the European Council, the ESC would provide a firm guarantee against any subsequent declarations, regulations or directives which might deviate from the former.

14. Accession of the European Communities to the ("external") ESC as a human rights treaty would clearly demonstrate to the outside world and to the public opinion in the Community member states the determination of the Community institutions increasingly to reinforce the role of the rule of law as the foun-

1. Unfortunately, it is precisely reforms to this effect which are likely to meet with opposition from certain Contracting Parties which are also Community members.

2. AS/Soc (41) 17 (5 October 1989).

3. Generally speaking, the ESC is more detailed in its formulation of rights. For example, whereas Article 13 of the Commission's draft only stipulates that all workers have "a right" to an annual holiday with pay, Article 2.3 of the ESC specifies a minimum period, while Article 2.4 provides for additional paid holidays or reduced working hours for workers engaged in dangerous or unhealthy occupations.

se trouve pas dans un instrument du Conseil de l'Europe mais dans des instruments de caractère mondial. On pourrait d'ailleurs fort bien l'incorporer à la charte.

Par comparaison avec le projet de charte communautaire de la Commission, la Charte sociale européenne renferme également certaines imperfections. Les dispositions relatives à la participation et à la consultation des travailleurs (concernant par exemple les fusions d'entreprises et l'introduction de nouvelles technologies) et sur le droit à un contrat de travail peuvent en apporter l'illustration[1]. En revanche, comme le montre la comparaison établie par le secrétariat de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille[2], sur quelques points, la Charte sociale européenne ofre de meilleures garanties[3]. Tout bien considéré, même sans entrer ici dans une analyse approfondie des différences entre la Charte sociale européenne et le projet de la Commission, il est clair que celui-ci pourrait utilement servir de guide pour compléter la première en quelques points.

En conclusion, on ne voit pas pour quelles raisons, à côté de ce que les traités de la Communauté prévoient à cet égard, une Charte sociale européenne modifiée et adaptée ne pourrait pas constituer une base et une garantie juridiques adéquates pour la dimension «droits de l'homme» de la législation et de la politique sociales de la Communauté.

12. La Charte sociale européenne s'est avérée un instrument de droits de l'homme acceptable pour une large majorité des pays d'Europe occidentale. Neuf sur les douze membres de la CEE sont liés par elle. A l'heure actuelle, seuls la Belgique, le Luxembourg et le Portugal ne l'ont pas ratifiée. Ils l'ont néanmoins signée et en envisagent sérieusement la ratification. En conséquence, l'adhésion des Communautés à la Charte sociale européenne devrait être relativement facile en ce qui concerne son dispositif.

13. La Charte sociale européenne semble apporter une base constitutionnelle appropriée pour une législation en matière de politique sociale. C'est en fait ce à quoi elle était destinée, même si ce n'était pas dans un contexte intégré comme celui des Communautés européennes. En tant que traité international, elle possède un statut juridique et une force normative plus élevés que la législation secondaire de la Communauté. Contrairement à une charte communautaire contenue dans une déclaration du Conseil européen, la Charte sociale européenne apporterait une garantie solide contre toutes déclarations, règles ou directives ultérieures pouvant s'en écarter.

14. L'adhésion des Communautés européennes à la Charte sociale européenne («externe»), en tant que traité relatif aux droits de l'homme, démontrerait clairement au monde extérieur et à l'opinion publique des Etats membres de la Communauté la détermination des institutions communautaires à renforcer de plus en plus

1. Malheureusement, les réformes dans ce sens risquent précisément de se heurter à l'opposition de certaines Parties contractantes qui sont également membres de la Communauté.

2. Ap/Soc (41) 17, 5 octobre 1989.

3. En règle générale, la Charte sociale européenne est plus détaillée dans sa formulation des droits. Par exemple, alors que l'article 13 du projet de la Commission stipule seulement que tous les travailleurs ont «un droit» au congé annuel payé, une période minimale est spécifiée à l'article 2.3 de la Charte sociale et l'article 2.4 prévoit des congés payés supplémentaires ou une réduction de la durée du travail pour les travailleurs employés à des occupations dangereuses ou insalubres.

dation of the Communities and their policies.[1] It would also enhance the credibility of the European political co-operation which has obtained a high profile with respect to world-wide promotion and protection of human rights.[2] As a side effect, accession would reaffirm the international legal personality of the European Communities and demonstrate the potential of the Communities as independent participants in other international organisations.

15. Whereas a separate Community charter would only provide the legal basis for a European social policy within the European Communities, the ESC offers the advantage of providing such a basis also for economic and social co-operation between European states beyond Community borders.

As far as the EFTA countries are concerned, they have emphasised the importance of strengthening the association and relations with the European Communities on several occasions, for example in the recent "Oslo Declaration".[3] The Communities on their part also appear to be interested in closer co-operation. At its Rhodes Summit, the European Council expressed the wish "to strengthen and to expand the relations with EFTA countries". And the President of the Commission, in the European Parliament on 17 January 1989, called for an open and comprehensive dialogue on the scope and institutional framework for closer co-operation with the EFTA states.[4] A ministerial meeting between the EC and the EFTA states on 21 March 1989 discussed "the scope for broadening and deepening their co-operation in the areas linked to the internal market (...) and in other areas such as (...) social policy aspects".[5] Although no substantive agreement in this respect was reached, it is clear that the adoption of a Community social charter would not improve the prospect for this "closer co-operation", but might instead put up a new barrier.

16. The interests of certain Central and Eastern European states are perhaps even more at stake and this not only in the sense that the establishment of a European internal market in itself may affect those countries both in a positive and in a negative way.

The rapidly changing internal situation in some Central and Eastern European states and their growing interest in co-operation with the West has diminished the ideological struggle and political tension. This may lead — and in fact is leading — to closer co-operation in the social, economical, environmental and cultural field as well as in the field of the promotion and

1. See the Resolution of the European Parliament of 29 October 1982, on accession of the European Communities to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, OJ C 204/253 (22 November 1982).

2. In a declaration on human rights (Brussels, 21 July 1986), the Foreign Ministers of the Twelve, meeting in the framework of European Political Co-operation and of the Council, emphasised the importance of basic economic and social rights. They declared the promotion of these rights, together with the promotion of civil and political rights, to be of paramount importance.

3. Adopted by the Heads of Governments of the EFTA countries on 15 March 1989, Agence Europe, No. 1549, 22 March 1989.

4. See the reference in the Oslo Declaration, referred to above.

5. Agence Europe, No. 4980, 22 March 1989.

le rôle de la prééminence du droit comme fondement des communautés et de leurs politiques[1]. Elle accroîtrait également la crédibilité de la coopération politique européenne déjà largement acquise en ce qui concerne la promotion et la protection des droits de l'homme dans le monde entier[2]. Accessoirement, cette adhésion réaffirmerait la personnalité juridique internationale des Communautés européennes et démontrerait que leur participation indépendante à d'autres organisations internationales est possible.

15. Alors qu'une charte communautaire séparée ne constituerait que la base juridique d'une politique sociale européenne à l'intérieur des Communautés européennes, la Charte sociale européenne permet également de disposer d'une base pour la coopération économique et sociale entre les Etats européens par-delà les frontières de la Communauté.

Les pays de l'AELE, quant à eux, ont souligné en plusieurs occasions, par exemple dans la récente Déclaration d'Oslo[3], l'importance de renforcer l'association et les relations avec les Communautés européennes. Les Communautés semblent elles aussi intéressées par une coopération plus étroite. A son Sommet de Rhodes, le Conseil européen a souhaité «renforcer et développer les relations avec les pays de l'AELE» et le Président de la Commission, devant le Parlement européen, le 17 janvier 1989, a invité les pays membres à un dialogue ouvert et étendu sur l'ampleur et le cadre institutionnel d'une coopération plus étroite avec les Etats de l'AELE[4]. Lors d'une réunion ministérielle entre les Etats de la CEE et de l'AELE, le 21 mars 1989, les participants se sont penchés sur les possibilités d'élargissement et d'approfondissement de leur coopération dans les domaines liés au marché intérieur et dans d'autres domaines comme les aspects relatifs à la politique sociale[5]. Bien qu'on ne soit parvenu à aucun accord de fond dans ce domaine, il est clair que l'adoption d'une charte sociale communautaire n'améliorerait pas les perspectives de cette coopération plus étroite, mais risquerait au contraire de constituer un nouvel obstacle.

16. Les intérêts de certains pays d'Europe centrale et de l'Est sont peut-être encore plus en jeu, et ceci pas seulement parce que l'établissement d'un marché intérieur européen risque en soi d'avoir des répercussions positives et négatives sur ces pays.

L'évolution rapide de la situation intérieure de certains Etats d'Europe centrale et de l'Est et leur désir croissant de coopérer avec l'Ouest ont mis un frein à la lutte idéologique et aux tensions politiques. Il peut en résulter, et il en résulte en fait, une coopération plus étroite dans les domaines social, économique, culturel et de l'environnement, et dans le domaine de la promotion

1. Voir la résolution du Parlement européen du 29 octobre 1982 sur l'adhésion des Communautés européennes à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, JO n° C 304/253, 22 novembre 1982.

2. Dans une déclaration sur les droits de l'homme (Bruxelles, 21 juillet 1986), les ministres des Affaires étrangères des Douze, réunis dans le cadre de la coopération politique européenne et du Conseil, ont souligné l'importance des droits économiques et sociaux fondamentaux. Ils ont déclaré que la promotion de ces droits, et des droits civils et politiques, revêtait une importance primordiale.

3. Adoptée par les chefs de gouvernement des pays de l'AELE le 15 mars 1989, Agence Europe, n° 1549, 22 mars 1989.

4. Voir, plus haut, la référence dans la Déclaration d'Oslo.

5. Agence Europe, n° 4980, 22 mars 1989.

protection of human rights in intra-European relations. The Council of Europe is well placed to play a central role in the development of a closer co-operation with individual non-member countries. The interest shown on the part of some of these countries in becoming members of the Council of Europe or — as a possible first step — in acceding to the European Convention on Human Rights, is indicative of this development. Especially in view of the common interests in the economic and social field, the ESC may and can provide an important bridge for further co-operation, particularly in the field of social policy and its human rights dimension, as was recognised by the Committee of Ministers of the Council of Europe in its Declaration on the future role of the Council of Europe in European construction of 5 May 1989[1] and by the Parliamentary Assembly in its Resolution 915 (1989) on the future role of the European Social Charter.[2] Since accession of Central and Eastern European states to the Council of Europe and/or the ESC is far more likely to occur in the near future than accession to the European Communities, the ESC may be called upon to play a pan-European role.

17. It may be concluded from the above that the current debate on the future of Community social policy and on a social charter offers an excellent opportunity to reinforce the ESC and to lay the foundations of an action programme for a genuinely European social policy. The Council of Europe, with its broad membership and wide range of activities, is well equipped to perform a key role in this respect.

In its Declaration on the future role of the Council of Europe in European construction, the Committee of Ministers of the Council of Europe (including the representatives of the Twelve) stated that "the European Convention on Human Rights, the European Social Charter, the European Cultural Convention and many other instruments, actions and institutions within the Council of Europe constitute a vital contribution to the process of European construction. We are resolved to preserve these gains as well as to enhance and to develop them further for the benefit of the widest possible Europe".

On that basis priority was set for intergovernmental action with respect especially to "safeguarding and reinforcing pluralist democracy and human rights by reference to the European Convention on Human Rights and the European Social Charter". With respect to the relations with countries in Central and Eastern Europe, the Committee of Ministers expressed its readiness "to engage in an open and practical dialogue with European non-member countries on the respect and the implementation at national and international level of the principles of human rights and pluralist democracy enshrined in the Council of Europe's Statute, the European Convention on Human Rights and the European

1. Adopted on the occasion of the 40th anniversary of the Council of Europe.

2. Adopted on 9 May 1989. See also the Report on the future role of the Council of Europe in the process of European construction (Doc. 6022).

et de la protection des droits de l'homme dans les relations intra-européennes. Le Conseil de l'Europe est bien placé pour jouer un rôle central dans le développement d'une coopération plus étroite avec les divers pays non membres. Le fait que certains de ces pays aient déclaré souhaiter devenir membres du Conseil de l'Europe ou — éventuellement en guise de première étape — adhérer à la Convention européenne des Droits de l'Homme est révélateur de cette évolution. Compte tenu notamment des intérêts communs dans le domaine économique et social, la Charte sociale européenne pourrait et peut en servant de trait d'union contribuer de façon importante à une coopération plus complète, notamment dans le domaine de la politique sociale et de sa dimension «droits de l'homme», comme cela a été reconnu par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans sa Déclaration du 5 mai 1989 sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne[1] et par l'Assemblée parlementaire dans sa Résolution 915 (1989) relative au rôle futur de la Charte sociale européenne[2]. Comme une adhésion des Etats d'Europe centrale et de l'Est au Conseil de l'Europe et/ou à sa Charte sociale européenne est beaucoup plus probable dans un proche avenir que l'adhésion de ces Etats aux Communautés européennes, la Charte sociale européenne peut être appelée à jouer un rôle paneuropéen.

17. On peut en conclure que le débat actuel sur l'avenir de la politique sociale communautaire et sur une charte sociale constitue une excellente occasion de renforcer la Charte sociale européenne et de poser les fondements d'un programme d'action pour une politique sociale authentiquement européenne. Le Conseil de l'Europe, grâce à sa composition étendue et à l'éventail de ses activités, est bien placé pour jouer un rôle clé à cet égard.

Dans sa Déclaration sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (y compris les représentants des Douze) affirme que «la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Charte sociale européenne, la Convention culturelle européenne et tant d'autres instruments, actions et institutions mis en œuvre au sein du Conseil de l'Europe constituent un apport essentiel au processus de construction européenne. Nous sommes résolus à préserver cet acquis, à le mettre en valeur et à le développer au bénéfice de l'Europe la plus large possible».

Sur cette base, il fixe notamment comme priorité à l'action intergouvernementale «la sauvegarde et le renforcement de la démocratie pluraliste et des droits de l'homme en nous référant à la Convention européenne des Droits de l'Homme et à la Charte sociale européenne». En ce qui concerne les relations avec les pays d'Europe centrale et de l'Est, le Comité des Ministres s'est déclaré prêt «à engager avec des pays européens non membres un dialogue ouvert et concret sur le respect et la mise en œuvre pratique, au plan national et international, des principes de droits de l'homme et de démocratie pluraliste consacrés dans le Statut du Conseil de l'Europe, dans la Convention européenne

1. Adoptée à l'occasion du 40e anniversaire du Conseil de l'Europe.

2. Adoptée le 9 mai 1989. Voir également le rapport sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne du 1er mars 1989, Doc. 6022.

Social Charter"[1] and earmarked the relations with these countries as a key activity of the Council. The adoption of a separate Community charter on economic and social rights by twelve of the member states of the Council of Europe, thus marking the border between the Twelve and the other European countries, would hardly be in line with the intentions expressed in the declaration.

f. Possible difficulties with respect to accession to the Social Charter of the Council of Europe

18. An obstacle for accession of the European Communities to the ESC could be said to be its partly out-dated set of social rights and its frequently criticised supervision procedure. Social standards have changed quite significantly since 1961, and the text of the ESC has fallen behind these developments, while its supervisory mechanism has shown some inherent and some politically determined weaknesses. Without discussing these problems in any detail here, it may be said that there is a growing consensus that the ESC should be adapted to some extent. Unfortunately, earlier attempts to adapt and supplement the standards of the ESC and to make its supervision more efficient and effective, have not been very successful, although one additional protocol has been adopted in the meanwhile. It goes without saying that this makes the ESC less attractive as a constitutional basis for Community social policy.

However, the political momentum generated by the discussions in Community circles on the need of a "social dimension" might create sufficient impetus to overcome the inertia that prevented adaptation of the ESC before. In fact, the need for change in the ESC and the creation of the new "social area" of Community policy are substantially interdependent. At the moment, the member states of the European Community are faced with the need to create an adequate and effective human rights instrument on which to base a European social policy. This need may have a positive impact on the political willingness to turn the charter into a more adequate and effective instrument for that purpose. The other Contracting States are faced with the dilemma of either agreeing on transformation of the ESC into such a more adequate and effective human rights instrument or drifting further off from the social policy of the Community.

The Parliamentary Assembly of the Council of Europe is clearly aware of the flaws in the ESC and of the necessity for its reform. In its Recommendation 1103

1. Thus, Recommendation 1107 (1989) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (adopted 9 May 1989) rightly noted that the Declaration "refers specifically to the Social Charter as an instrument of dialogue and *rapprochement* in regard not only to member countries but also to the countries of Eastern Europe". The Assembly recommended that "the future of the Council of Europe's Social Charter in relation to the protection of fundamental social rights within the Communities' framework be on the agenda of the first quadripartite meeting for improved co-operation between the Council of Europe and the European Communities".

des Droits de l'Homme et dans la Charte sociale européenne»[1] et fait des relations avec ces pays une activité essentielle du Conseil. L'adoption définitive d'une charte communautaire des droits économiques et sociaux par douze des Etats membres du Conseil de l'Europe marquerait une frontière entre les Douze et les autres pays européens et ne serait donc guère conforme aux intentions exprimées dans la déclaration.

f. Difficultés éventuelles concernant l'adhésion à la Charte sociale du Conseil de l'Europe

18. Comme obstacle à l'adhésion des Communautés européennes à la CSE, on peut invoquer les droits sociaux partiellement dépassés de la charte et sa procédure de contrôle fréquemment critiquée. Les normes sociales ont évolué de façon significative depuis 1961 et le texte de la CSE n'a pas suivi ces développements, tandis que ses mécanismes de contrôle révélaient des faiblesses, certaines inhérentes au système, d'autres dues à des raisons politiques. Sans entrer ici dans les détails, on observe un consensus de plus en plus large dans le sens d'un remaniement, dans une certaine mesure, de la CSE. Malheureusement, les tentatives antérieures pour adapter et compléter les normes de la CSE, et rendre son système de contrôle plus efficace et plus effectif, n'ont pas donné de résultats très satisfaisants, malgré l'adoption entre-temps d'un protocole additionnel. Il va sans dire que cette situation réduit l'intérêt que présente la CSE en tant que base constitutionnelle d'une politique sociale communautaire.

Cependant, l'élan politique engendré dans les milieux communautaires par les discussions sur la nécessité d'une «dimension sociale» pourrait apporter une dynamique suffisante pour surmonter l'inertie qui a empêché jusqu'ici le remaniement de la CSE. En fait, la nécessité d'apporter certains changements à la CSE et la création du nouvel espace social de la politique communautaire sont deux éléments fondamentalement interdépendants. A l'heure actuelle, les Etats membres de la Communauté européenne sont confrontés à la nécessité de créer un instrument adapté et effectif des droits de l'homme sur lequel faire reposer une politique sociale européenne. Cette nécessité peut avoir des incidences positives sur la volonté politique de transformer la charte pour en faire un instrument mieux adapté et plus efficace. Les autres Etats contractants se heurtent au dilemme suivant: accepter la transformation de la CSE en un tel instrument mieux adapté et plus efficace des droits de l'homme, ou s'éloigner encore plus de la politique sociale de la Communauté.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est manifestement consciente des défauts de la CSE et de la nécessité de la réformer. Dans sa Recom-

1. Ainsi, la Recommandation 1107 (1989) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (adoptée le 9 mai 1989) relève à juste titre que la déclaration «mentionne expressément la Charte sociale comme instrument de dialogue et de rapprochement, non seulement pour les pays membres, mais aussi pour les pays d'Europe de l'Est». L'Assemblée recommande «de faire figurer l'avenir de la Charte sociale du Conseil de l'Europe en liaison avec la protection des droits sociaux fondamentaux dans le cadre des Communautés à l'ordre du jour de la première réunion quadripartite pour l'amélioration de la coopération entre le Conseil de l'Europe et les Communautés européennes».

(1989)[1] the Assembly recommends that the Committee of Ministers "initiate without delay discussion on possible ways of reforming the European Social Charter — including the possibility for the European Communities to accede thereto, as well as to the European Code of Social Security — thus avoiding the risk of a divided 'social Europe' and respecting the spirit of the opinion of the Economic and Social Committee of the European Communities against the creation of new legal instruments".

The desirability of negotiations between the European Communities and the Council of Europe on the reform of the ESC should be stressed again. It goes beyond the remit of the present memorandum to make concrete suggestions as to the improvement of the substantive provisions and institutional arrangements to make accession and full participation of the Communities both feasible and attractive, but it is fully recognised that in the negotiations, the Commission's draft Community charter may serve as an important guideline with respect to the substantive provisions of the ESC.

19. The individual EC member states have to some extent different undertakings with respect to the ESC. Belgium, Luxembourg and Portugal have signed the charter, but until now have not ratified it. Some states have made reservations to the ESC. In addition, the fact of the selective acceptance of provisions of the charter, which Article 20 allows, may not be in conformity with the Community aim to establish a firm and common basis for a European social policy. In what respect would this complicate a possible accession of the Communities to the ESC? It is submitted that this question can be solved by the EC member states without there being need of an amendment of the charter. A temporary solution might be that the Communities' accession at first is restricted to Part I of the charter. In any case, the existing differences should not induce the Communities to make reservations to the charter other than those that are absolutely necessary due to its internal structurel.[2]

20. Some of the EC member states might fear changes with respect to the status of the ESC within their domestic legal systems, if the charter is incorporated into Community law. In some of the member states international treaties have no internal effect in the domestic legal order, due to the dualistic approach followed in their legal systems. The special domestic status of EC legislation would give internal effect to the ESC also in those countries after incorporation, but the consequences of this would not be very far-reaching. In the first place most of the provisions of the ESC are not self-executing but require implementing legislation. And secondly, incorporation of the ESC into Community law will only affect national law and policy to the extent

1. Adopted on 9 May 1989

2. See the Commissions Memorandum on accession to the ECHR, paragraphs 28-29, referred to above.

mandation 1103 (1989)[1], l'Assemblée recommande au Comité des Ministres «d'engager immédiatement une réflexion sur la réforme de la Charte sociale européenne — prévoyant l'éventualité d'une adhésion des Communautés européennes, ainsi qu'au Code européen de sécurité sociale — de façon à éviter le risque d'une Europe sociale divisée et à respecter l'esprit de l'avis exprimé par le Comité économique et social des Communautés européennes s'opposant à la création d'instruments juridiques nouveaux».

Il convient de souligner à nouveau l'opportunité de négociations entre les Communautés européennes et le Conseil de l'Europe sur la réforme de la CSE. Il n'est pas approprié, dans le cadre de la présente note, de formuler des propositions concrètes sur l'amélioration des dispositions de fond et des dispositions institutionnelles pour rendre l'adhésion et la pleine participation des Communautés à la fois possibles et séduisantes, mais il est évident que, dans les négociations, le projet de charte communautaire de la Commission peut servir de ligne directrice pour remanier les dispositions de fond de la CSE.

19. Les Etats membres de la Communauté européenne n'ont pas tous les mêmes engagements à l'égard de la CSE. La Belgique, le Luxembourg et le Portugal ont signé la charte, mais ne l'ont pas encore ratifiée. Certains Etats ont introduit des réserves. En outre, le fait de pouvoir accepter sélectivement certaines dispositions de la charte, ce que permet l'article 20, ne correspond peut-être pas avec l'intention des Communautés de créer une base ferme et commune pour une politique sociale européenne. Dans quelle mesure cette situation compliquerait-elle une adhésion éventuelle des Communautés à la CSE? Cette question pourrait être réglée par les Etats communautaires sans qu'il soit nécessaire d'introduire un amendement à la charte. Une solution temporaire pourrait être que l'adhésion par les Communautés soit dans un premier temps restreinte à la partie I de la charte. En tout état de cause, les différences qui existent ne doivent pas inciter les Communautés à formuler d'autres réserves à la charte que celles qui sont absolument nécessaires du fait de sa structure interne[2].

20. Certains Etats communautaires pourraient craindre des changements liés au statut qu'occuperait la CSE au sein de leur système juridique national, dès lors que la charte serait intégrée au droit communautaire. Dans certains Etats membres, les traités internationaux n'ont pas d'effet sur l'ordre juridique interne, du fait d'un système juridique dualiste. Le statut national particulier de la législation communautaire donnerait un effet interne à la CSE dans ces pays aussi, mais les conséquences pour ceux-ci ne seraient pas très importantes. D'abord, la majorité des dispositions de la CSE n'ont pas automatiquement force exécutoire, car elles exigent une législation d'application. Ensuite, l'intégration de la CSE dans le droit communautaire n'aura d'effet sur les

1. Adoptée le 9 mai 1989.

2. Voir, *supra*, la note de la Commission sur l'adhésion à la Convention européenne des Droits de l'Homme, paragraphes 28-29.

that these come under "the field of Community law";[1] outside that area the internal effect will remain the same.

21. A fourth issue relates to the question of whether the Communities can become a party to a treaty that is intended to have states as its signatories. Indeed, it has to be investigated to what extent the Communities may be a full "Contracting Party" to the ESC in all respects. This should, however, not preclude accession in advance. On the contrary, a creative and flexible approach will most certainly lead to a satisfactory solution.

22. The same holds true for questions concerning the supervisory mechanism. In this context it should be stressed that at present the ESC does not provide for individual and state complaints, but only for a reporting procedure. International practice shows that the latter meets with fewer objections on the part of states. This may make negotiations on the issue of participation on the part of the Communities in the supervisory bodies under the charter less difficult than is the case with the European Convention on Human Rights with its system of individual and state complaints.

23. What remains are political problems. The experience so far with the efforts to have the Communities accede to the European Convention on Human Rights might lead also to considerable pessimism as to the feasibility of accession to the ESC.

However, the said experience may prove not to be very relevant to the feasibility of accession to the ESC. The "new *élan*" with which the European Communities approach the "social dimension" of the internal market may well result in an open-minded and flexible approach to the ESC. In the negotiations on the conditions for accession, the European Communities will meet a Council of Europe that is prepared to adapt the charter to today's requirements, in order to avoid the risk of a "divided social Europe". Another facilitating factor as compared to the European Convention on Human Rights are the institutional arrangements, which created the main problems in the negotiations concerning accession to the latter, but which may constitute less of an obstacle here as long as the supervisory mechanism remains restricted to a reporting procedure.

g. Possibilities for incorporation

24. The reference to the ESC in the preamble of the Single European Act (see paragraph 2 *supra*) is not

1. *Ibidem*, paragraph 41. Thus the Court stated in the Cinéthèque Case, Joined Cases 60/84 and 61/84, (1985) ECR, p. 2605-27: "Although it is true that it is the duty of this Court to ensure observance of fundamental rights in the field of Community law, it has no power to examine the compatibility with the European Convention of national legislation which concerns (...) an area which falls within the jurisdiction of the national legislator". The same holds true for the ESC. On the other hand, the notion of "in the field of Community law" is rather vague and has been gradually expanded by the Court, which considers itself competent to determine whether a matter falls within "the field of Community law". Consequently, a clear and definite distinction between national legislation and Community law cannot be made.

législations et politiques nationales que dans la mesure où celles-ci entreraient «dans le champ du droit communautaire»[1]; en dehors de ce champ, l'effet interne restera le même.

21. Un quatrième problème est de savoir si les Communautés peuvent devenir Partie à un traité prévu pour avoir comme signataires des Etats. Il convient d'examiner d'ailleurs dans quelle mesure les Communautés peuvent être une «Partie contractante» à part entière à la CSE, mais il importe surtout de ne pas exclure l'adhésion *a priori*. Au contraire, une approche imaginative et souple conduira certainement à trouver une solution satisfaisante.

22. Il en est de même pour les questions relatives aux mécanismes de contrôle. Il faut souligner à cet égard que la CSE ne prévoit pas, pour le moment, les réclamations émanant d'individus ou d'Etats, mais seulement une procédure de rapport. L'expérience internationale montre que cette solution suscite moins d'objections de la part des Etats. Cet état de fait facilitera peut-être les négociations sur le problème de la participation des Communautés aux organes de contrôle prévus par la charte, ce qui n'était pas le cas pour la Convention européenne des Droits de l'Homme avec son système de plaintes déposés par les Etats ou par de simples citoyens.

23. Les problèmes qui subsistent sont d'ordre politique. L'expérience acquise à l'occasion des efforts entrepris pour permettre l'adhésion des Communautés à la Convention européenne des Droits de l'Homme peut susciter un très grand pessimisme quant à la possibilité d'une adhésion à la CSE.

Cependant, l'expérience en question n'est peut-être pas valable pour le problème de l'adhésion à la CSE. Le «nouvel élan» avec lequel les Communautés européennes abordent la «dimension sociale» du marché intérieur pourrait bien aboutir à une attitude ouverte et souple vis-à-vis de la CSE. Dans les négociations sur les conditions d'adhésion, les Communautés européennes rencontreront un Conseil de l'Europe disposé à adapter la charte aux exigences d'aujourd'hui afin d'éviter le risque d'une «Europe sociale divisée». Un autre facteur positif, par rapport à la Convention européenne des Droits de l'Homme, concerne les dispositions institutionnelles, qui ont posé de gros problèmes dans les négociations relatives à l'adhésion à la Convention, mais qui constitueront peut-être un obstacle moins important ici dans la mesure où le mécanisme de contrôle reste limité à une procédure de rapport.

g. Possibilités d'incorporation

24. La référence à la CSE dans le préambule de l'Acte unique européen (voir paragraphe 2 ci-dessus) est

1. C'est ainsi que la cour s'est prononcée dans l'affaire Cinéthèque, affaires jointes 60 et 61/84 RCE, p. 2605 à 2627, dans le sens suivant: «S'il est vrai qu'il incombe à la cour d'assurer le respect des droits fondamentaux dans le domaine propre du droit communautaire, il ne lui appartient pas, pour autant, d'examiner la compatibilité, avec la Convention européenne, d'une loi nationale qui se situe (...) dans un domaine qui relève de l'appréciation du législateur national.» Il en va de même dans le cas du CES. La notion de «domaine propre du droit communautaire» est toutefois plutôt vague. Elle a été graduellement élargie par la cour qui s'estime compétente pour déterminer si une question relève de ce domaine. Il n'est donc pas possible de faire une distinction nette et précise entre législation nationale et droit communautaire.

enough to give the charter a constitutional status for the Communities. Besides the fact that the reference in a provision in the preamble would not be sufficient for that purpose, the simultaneous reference to the constitutions and laws of the member states makes it clear that this cannot have been the intention of the drafters.

On the other hand, the reference indicates that the ESC is recognised as one of the indirect sources of the fundamental human rights on the basis of which democracy is to be promoted in the Communities. This indirect source can be turned into a direct source by either of the following methods:

i. recognition of the right embodied in the ESC as general principles of Community law through *a.* the case-law of the Court of Justice and/or *b.* a solemn joint declaration of the institutions of the Communities;

ii. accession of the Communities to the charter, if necessary on the basis of Article 235 of the EEC Treaty.

25. In the light of the advantages mentioned in paragraphs 11-17 *supra*, accession of the European Communities to the ESC has to be favoured. However, as indicated in paragraphs 18-23 *supra*, it has to be recognised that several changes with respect to the charter will have to be made before accession is feasible. And even then, accession will involve some political, legal and technical difficulties.

The negotiations between the Council of Europe and the European Communities to bring about these institutional changes and adaptations, and the negotiations on amendment and extension of the substantive provisions of the charter, will take a considerable amount of time and will not be concluded in time to give the European internal market an adequate human rights basis from its start in 1993. That is why, pending these negotiations, the praetorial adoption and protection of the provisions of the ESC and other international treaties by the Court of Justice should be supported and promoted by a solemn joint declaration of the Community institutions. It is the purpose of the present draft declaration to submit a concrete proposal to that effect to the Community institutions concerned.

It should be emphasised that incorporation of the ESC through a joint declaration cannot be regarded as an end in itself. Pending formal accession, the interpretation and application of the incorporated charter by the EC may still be entirely different from the interpretation and application by the Council of Europe. The Court of Justice may still give its own interpretations, differing from the "case-law" of the ESC supervisory bodies, within the possibility for the latter to comment upon the Court's case-law.

The suggested line of action would provide a solution which is still not wholly satisfactory but in the circumstances acceptable. The uncertainty which would be left would not be any greater than the uncertainty which any dynamic approach to vague and broad provisions by an activist court in "a living instrument"[1] creates. In that respect, a special Community charter

1. Thus the European Court of Human Rights characterised the European Convention on Human Rights; judgment of 25 April 1978, Tyrer case, Publ. ECHR, Series A, No. 26 (1978), p. 15.

insuffisante pour donner à la charte un caractère institutionnel pour les Communautés. Outre le fait que cette référence dans une disposition du préambule n'y suffirait pas, la référence simultanée aux Constitutions et législations des Etats membres précise que telle ne saurait être l'intention des rédacteurs.

D'autre part, la référence indique que la CSE est reconnue comme l'une des sources indirectes des droits de l'homme à partir desquels la démocratie doit être promue dans les Communautés. Cette source indirecte peut devenir directe par l'une des méthodes suivantes:

i. reconnaissance des droits inscrits dans la CSE comme principes généraux du droit communautaire: *a.* par le biais de la jurisprudence de la cour de justice, et/ou *b.* par une déclaration solennelle commune des institutions communautaires;

ii. adhésion des Communautés à la charte, le cas échéant sur la base de l'article 235 du Traité de la CEE.

25. Vu les avantages indiqués aux paragraphes 11 à 17 ci-dessus, l'adhésion des Communautés européennes à la CSE devrait être favorisée. Néanmoins, comme il est dit aux paragraphes 18 à 23 ci-dessus, il a été reconnu que plusieurs modifications devront être apportées à la charte pour que l'adhésion soit possible. Même dans ce cas, l'adhésion entraînera des difficultés politiques, juridiques et techniques.

Les négociations entre le Conseil de l'Europe et les Communautés européennes, qui ont pour but de réaliser ces modifications et adaptations institutionnelles, et les négociations relatives à l'amendement et à l'extension des dispositions de fond de la charte prendront beaucoup de temps et ne se termineront pas assez tôt pour que le marché intérieur européen ait une bonne assise de droits de l'homme lorsqu'il entrera en vigueur en 1993. Voilà pourquoi, en attendant ces négociations, l'adoption prétorienne et la protection des dispositions de la CSE et autres traités internationaux par la cour de justice seront soutenues et favorisées par une déclaration solennelle conjointe des institutions communautaires. Le présent projet de déclaration a pour but de soumettre une proposition concrète à cet effet aux institutions communautaires concernées.

Il importe de souligner que l'incorporation de la CSE par une déclaration commune ne saurait être regardée comme une fin en soi. Avant l'adhésion officielle, l'interprétation et l'application de la charte ainsi incorporée par la Communauté pourront encore être tout à fait différentes de l'interprétation et de l'application données par le Conseil de l'Europe. La cour de justice pourra encore donner ses propres interprétations, différentes de la jurisprudence des organes de contrôle de la CSE, ces derniers pouvant commenter la jurisprudence de la cour.

Il est prévu une ligne d'action qui ne sera pas tout à fait satisfaisante, mais qui, dans les circonstances, sera une solution acceptable. L'incertitude qui demeurera ne sera pas plus grande que l'incertitude créée par un tribunal dynamique abordant des dispositions vagues et larges dans un «instrument vivant»[1]. A cet égard, une charte communautaire spéciale ne donnerait guère

1. Expression employée par la Cour européenne des Droits de l'Homme à l'égard de la Convention européenne des Droits de l'Homme; arrêt du 25 avril 1978, affaire Tyrer, publication DH, série A, n° 26 (1978), p. 15.

would hardly give more certainty in the hands of the Court of Justice.

It would be precisely the creative and dynamic approach adopted by the Court of Justice in dealing with the partly out-dated and partly restrictive formulations of the ESC, which might guide the EC member states and the other Council of Europe member states in their negotiations on improving the charter.

In the final analysis everything, of course, depends on the political will and vision on the part of the governments to turn the ECS into an effective instrument which may then also serve as the constitutional basis for a European social policy.

Appendix to the memorandum

Draft joint declaration of the European Parliament, the Council and the Commission of the European Communities, concerning the European Social Charter

The European Parliament, the Council and the Commission,

Considering that the treaties establishing the European Communities are based upon the principle of respect for the law;

Considering that, as the Court of Justice has recognised, this law comprises, over and above the rules embodied in the treaties and secondary Community legislation, the general principles of law and in particular the fundamental rights, principles and rights on which the constitutional law of the member states is based;

Recalling their joint declaration of 5 April 1977, in which they stress the importance they attach to the protection of fundamental rights and declare to respect and continue to respect these rights in the exercise of their powers and in pursuance of the aims of the European Communities;

Having regard to the preamble of the Single European Act, in which the member states express their determination to work together to promote democracy on the basis of the fundamental rights recognised in the constitutions and laws of their states, in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the European Social Charter, notably freedom, equality and social justice;

Considering that continuing social progress is part of Europe's history, and that European integration in general and more in particular the completion of the Single Market have important social implications, which has found recognition in Title V of Part III of the EEC Treaty concerning social policy;

Convinced, therefore, of the necessity to combine a common economic policy with a sound European social policy which is based upon an adequate and effective set of European standards and rules concerning fundamental social rights;

Considering that Articles 48-58 and 117-122 of the EEC Treaty contain provisions concerning social rights and set forth some of the basic principles of a Community social policy, and that these provisions, together with the Community and national legislation enacted in order to implement them, have made import-

plus de certitude si elle était maniée par la cour de justice.

C'est précisément l'approche créative et dynamique adoptée par la cour de justice à l'égard des formulations en partie périmées et en partie restrictives de la CSE qui pourrait guider les Etats membres de la Communauté et les autres Etats membres du Conseil de l'Europe dans leurs négociations sur l'amélioration de la charte.

En dernière analyse, tout dépendra naturellement de la vision et de la volonté politiques des gouvernements de transformer la charte en un instrument efficace qui puisse aussi servir de base constitutionnelle à une politique sociale européenne.

Annexe au mémorandum

Projet de déclaration conjointe du Parlement du Conseil et de la commission des Communautés européennes, relative à la Charte sociale européenne

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission,

Considérant que les traités instituant les Communautés européennes se fondent sur le principe du respect du droit;

Considérant que, comme l'a reconnu la cour de justice, ce droit comprend, outre les règles contenues dans les traités et la législation accessoire de la Communauté, les principes généraux du droit et notamment les droits fondamentaux et les principes et droits sur lesquels se fonde le droit constitutionnel des Etats membres;

Rappelant leur déclaration commune en date du 5 avril 1977, dans laquelle ils soulignent l'importance qu'ils attachent à la sauvegarde des droits de l'homme et déclarent respecter et continuer de respecter ces droits dans l'exercice de leurs pouvoirs et conformément aux objectifs des Communautés européennes;

Compte tenu du préambule de l'Acte unique européen, dans lequel les Etats membres affirment leur détermination à collaborer pour promouvoir la démocratie sur la base des droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et les lois de chaque Etat, dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et dans la Charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale;

Considérant que la poursuite du progrès social fait partie de l'histoire de l'Europe et que l'intégration européenne en général et plus particulièrement la réalisation du marché unique ont des incidences notables dans le domaine social, comme le reconnaît le chapitre V de la partie III du Traité CEE concernant la politique sociale;

Convaincus, par conséquent, de la nécessité de combiner une politique économique commune avec une politique sociale européenne judicieuse, se fondant sur un ensemble de normes et de règles européennes appropriées et efficaces en matière de droits sociaux fondamentaux;

Reconnaissant que les articles 48 à 58 et 117 à 122 du Traité CEE contiennent des dispositions relatives aux droits sociaux et définissent pour partie les principes essentiels d'une politique sociale communautaire, et que ces dispositions, ainsi que la réglementation communautaire et nationale adoptée en vue de leur mise en œuvre,

ant contributions to the social dimension of European integration ;

Considering, however, that the present stage and future development of European integration calls for a more comprehensive and coherent catalogue of fundamental social rights, designed to form part of the constitutional basis for future Community legislation and action ;

Considering that the European Social Charter, which has been in force for almost twenty-five years and has been ratified by nine member states and signed by three member states can provide such a basis, as has been recognised by the Court of Justice in its case-law ;

Considering furthermore, since social progress in Europe should not be confined to the Communities alone, that incorporation of the European Social Charter into the legal order of the Communities will have positive effects for the harmonisation of social policy in Europe, as the charter constitutes a social policy programme for potentially the whole of Europe ;

Considering in this respect that the present *rapprochement* between some East European states and the member states of the Communities would be affected favourably by incorporation into Community law of the European Social Charter, in view of the interest shown by these states in acceding to Council of Europe conventions ;

Welcoming any possibility to engage in an open and practical dialogue with the Council of Europe on desirable and feasible adaptations of the procedural and substantive provisions of the charter and on the conditions for future accession of the European Communities to the charter ;

Taking into account the conclusions of the Hanover, Rhodes and Madrid summits of the European Council ; the opinion of the Economic and Social Committee on Basic Community Social Rights of 22 February 1989 ; the resolution of the European Parliament of 15 March 1989 ; and the preliminary draft Community charter on Fundamental Social Rights of the Commission of 20 October 1989,

Have adopted the following declaration

1. The European Parliament, the Council and the Commission reaffirm the prime importance they attach to the respect for human rights recognised in the constitutions and laws of the member states, in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and in the European Social Charter ;

2. In the exercise of their powers and in pursuance of the aims of the European Communities, they respect and will continue to respect the rights as set forth in the Social Charter of the Council of Europe, considering these rights to form part of Community law and of the constitutional basis for a European social policy, the implementation and respect of which the Court of Justice has jurisdiction to enforce ;

3. They express their willingness to enter into a dialogue with the Council of Europe to discuss possible ways of adapting some of the procedural and substantive provisions of the European Social Charter and of accession of the European Communities to the charter.

ont apporté une contribution notable au développement de la dimension sociale de l'intégration européenne ;

Considérant, toutefois, que l'état actuel de l'intégration européenne et sa poursuite dans l'avenir exigent l'élaboration d'un catalogue plus complet et plus cohérent de droits sociaux fondamentaux, destiné à être un élément de la base constitutionnelle d'une réglementation et d'une action futures de la Communauté ;

Convaincus que la Charte sociale européenne, qui est en vigueur depuis presque vingt-cinq ans et qui a été ratifiée par neuf Etats membres et signée par trois Etats membres, peut fournir une telle base, comme l'a reconnu la cour de justice dans sa jurisprudence ;

Considérant en outre que le progrès social en Europe ne saurait se limiter aux Communautés, et que donc l'incorporation de la Charte sociale européenne dans l'ordre juridique des Communautés aurait des effets positifs sur l'harmonisation de la politique sociale en Europe, la charte représentant un programme de politique sociale pour l'Europe tout entière ;

Considérant à cet égard que l'incorporation de la Charte sociale européenne dans le droit communautaire aurait des incidences favorables sur le rapprochement actuel entre les Etats membres des Communautés et certains Etats est-européens et les Etats membres, compte tenu de l'intérêt que ces Etats manifestent pour une adhésion à des conventions du Conseil de l'Europe ;

Se félicitant de toute possibilité d'entamer un dialogue ouvert et concret avec le Conseil de l'Europe sur des adaptations souhaitables et possibles des clauses de procédure et de fond de la charte et sur les conditions d'une future adhésion des Communautés européennes à la charte ;

Prenant en compte les conclusions des Sommets de Hanovre, de Rhodes et de Madrid du Conseil européen, l'avis du Comité économique et social du 22 février 1989 sur les droits sociaux fondamentaux communautaires, le projet de traité pour l'union européenne (article 4, paragraphe 2) du 14 février 1984 et la résolution du Parlement européen du 15 mars 1989, ainsi que le projet de charte communautaire des droits sociaux fondamentaux du 2 octobre 1989 de la Commission,

Ont adopté la déclaration suivante :

1. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission réaffirment l'importance primordiale qu'ils attachent au respect des droits de l'homme reconnus dans les constitutions et les lois des Etats membres, dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et dans la Charte sociale européenne.

2. Dans l'exercice de leurs pouvoirs et conformément aux objectifs des Communautés européennes, ils respectent et continueront de respecter les droits, tels qu'ils sont définis dans la Charte sociale du Conseil de l'Europe considérant que ces droits font partie du droit communautaire et qu'ils sont le fondement constitutionnel d'une politique sociale européenne, la cour de justice ayant compétence pour assurer leur mise en œuvre et leur respect.

3. Ils expriment leur volonté d'entamer un dialogue avec le Conseil de l'Europe en vue d'examiner les possibilités et les moyens d'adapter certaines clauses de procédure et de fond de la Charte sociale européenne ainsi que les modalités d'adhésion des Communautés européennes à la charte.