

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

13 May 1991

Doc. 6440

REPORT

**on renewal
of the Council of Europe's Social Charter**

(Rapporteurs : Mr BEIX,
France, Socialist
and Mr RATHBONE,
United Kingdom, Conservative)

The Assembly is contributing to discussions on renewal of the European Social Charter, which should culminate at the end of October 1991 with a ministerial conference in Turin. With a view to sustaining the impetus of the discussions now under way, it seeks to give broad circulation to the position provisionally reached by its Social, Health and Family Affairs Committee, and instructs this committee to act accordingly.

I. Draft resolution

1. The Assembly welcomes the opportunity, extended to it by the Committee of Ministers to contribute to discussions on renewal of the Council of Europe's Social Charter, and congratulates the Secretary General on her earlier initiatives in this field.

2. The "greater Europe" which is beginning to emerge has accepted the Council of Europe's Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as a key statement of aims and principles for the protection and realisation of a certain number of civil and political rights.

3. Clearly, there is a need for a comparable statement of aims and principles in the field of social policy and social protection, providing (as does the Convention), first, a set of reference points and parameters with which future European Community legislation must be compatible and, secondly, realistic formulations of standards for all countries which are members and for those which are likely to become members of the Council of Europe in the coming years if trends towards liberalisation and pluralistic democracy continue.

4. The texts of Part I and Part II of the Council of Europe's Social Charter largely meet this need; they need relatively minor adjustment

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

13 mai 1991

Doc. 6440

RAPPORT

**sur la relance de la Charte sociale
du Conseil de l'Europe**

(Rapporteurs : M. BEIX,
France, socialiste,
et M. RATHBONE,
Royaume-Uni, conservateur)

L'Assemblée contribue aux discussions sur la revitalisation de la Charte sociale européenne, qui devraient aboutir à une conférence ministérielle à Turin, fin octobre 1991. En vue de maintenir l'élan des discussions en cours, elle souhaite faire largement connaître l'état d'avancement des réflexions de sa commission des questions sociales, de la santé et de la famille, et charge cette commission d'agir conformément à son analyse.

I. Projet de résolution

1. L'Assemblée est heureuse de l'occasion qui lui a été donnée par le Comité des Ministres de contribuer aux discussions sur la relance de la Charte sociale du Conseil de l'Europe, et félicite le Secrétaire Général de ses précédentes initiatives dans ce domaine.

2. La « Grande Europe » qui commence à se dessiner a admis que la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe représente une déclaration essentielle des objectifs et principes afférents à la protection et à la réalisation de divers droits civils et politiques.

3. Dans le domaine de la politique et de la protection sociales, on a manifestement besoin d'une déclaration d'objectifs et de principes comparable, qui énonce (comme le fait la Convention), d'une part, une série de références et de paramètres avec lesquels toute future législation de la Communauté européenne devra être compatible, et, d'autre part, des normes formulées de façon réaliste valables pour tous les pays qui sont déjà membres du Conseil de l'Europe ou qui y adhéreront probablement dans les années à venir pour peu que la libéralisation et la marche vers la démocratie pluraliste se poursuivent.

4. Les textes des parties I et II de la Charte sociale du Conseil de l'Europe répondent dans une large mesure à ce besoin; ils n'appellent, en

for the purposes of updating and accommodating the state today of European Community legislation.

5. Verification of whether the countries of the Council of Europe are in fact applying comparable standards according to aims and principles set forth in suitably revised texts of Parts I and II of the Social Charter should no longer be based only on the periodical submission by governments of all-embracing national reports. A system of petitions and complaints must be devised, possibly with ultimate rulings to be given under an authority similar to that of the European Court of Human Rights.

6. The Parliamentary Assembly should be involved in procedures for the election or appointment of members of the committee of independent experts — one from each country. The Social, Health and Family Affairs Committee is ready to invite the Chairman of the Independent Experts' Committee and the Chairman of the Governmental Committee to a joint annual hearing in order to determine the subject of a major annual social policy debate. In order to free resources for the preparation of this debate and in order not to remain a factor of — nor alibi for — delay in completion of each cycle of supervision under current procedures, the committee proposes henceforth to communicate its views on operations under the Social Charter periodically in the light of a major social policy debate and — because of inevitable uncertainties in the programming of the Assembly's reports — no longer necessarily within the frame of particular cycles of supervision.

II. Draft order

The Assembly refers to its Resolution 967 (1991) on renewal of the Council of Europe's Social Charter and instructs its Social, Health and Family Affairs Committee to pursue its work on the basis of the proposals contained in this resolution.

III. Explanatory memorandum

by Mr BEIX and Mr RATHBONE

1. The rights of the individual are indivisible, and recognition and treatment of economic and social rights are now more generally accepted than ever before as being of increasing importance, like those of civil and political rights. The European Social Charter enshrines social and economic rights, while the European Convention on Human Rights mainly recognises civil and political rights. The two conventions should be treated as of more equal rank, closely related and complementary, though the failure to ratify more of the charter and

effet, qu'un aménagement relativement mineur pour leur mise à jour et pour la prise en compte de l'état actuel de la législation communautaire.

5. Il ne faut plus s'en remettre seulement aux rapports nationaux exhaustifs présentés périodiquement par les gouvernements pour déterminer si les pays du Conseil de l'Europe appliquent bien des normes comparables, conformément aux objectifs et principes énoncés dans une version révisée de façon appropriée des parties I et II de la Charte sociale. Il y a lieu d'élaborer un système de pétitions et de plaintes prévoyant, le cas échéant, que des décisions puissent être rendues en dernier ressort, en vertu d'une autorité similaire à celle de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

6. L'Assemblée parlementaire doit participer aux procédures d'élection ou de nomination des membres du comité d'experts indépendants, à raison d'un expert par pays. Sa commission des questions sociales, de la santé et de la famille est prête à inviter le président du comité d'experts indépendants et le président du comité gouvernemental à une audition annuelle commune, afin de fixer le thème d'un grand débat annuel de politique sociale. Pour mobiliser des ressources en vue des préparatifs de ce débat et pour qu'elle ne reste ni un facteur, ni un prétexte de retard dans l'achèvement de chaque cycle de contrôle relevant des procédures actuelles, la commission propose de communiquer dorénavant à intervalles périodiques son point de vue sur les actions découlant de la Charte sociale, à la lumière d'un grand débat de politique sociale et — en raison des incertitudes inévitables de la programmation des rapports de l'Assemblée — dans un cadre qui ne serait plus nécessairement celui de tel ou tel cycle de contrôle.

II. Projet de directive

L'Assemblée se réfère à sa Résolution 967 (1991) relative à la relance de la Charte sociale du Conseil de l'Europe et charge sa commission des questions sociales, de la santé et de la famille de poursuivre ses travaux sur la base des propositions contenues dans ladite résolution.

III. Exposé des motifs

par MM. BEIX et RATHBONE

1. Les droits de la personne humaine sont indivisibles et il est de plus en plus généralement admis que les droits économiques et sociaux, dont l'importance ne fait que croître, doivent être reconnus et protégés au même titre que les droits civils et politiques. La Charte sociale consacre les droits sociaux et économiques, la Convention européenne des Droits de l'Homme reconnaît principalement les droits civils et politiques; ces deux conventions doivent être considérées davantage comme étant de même niveau, étroitement liées et

its protocol, public ignorance of the charter and the weaknesses and slowness of the charter supervisory machinery are sadly at odds with that requirement.

2. It is therefore to be welcomed that at the informal Ministerial Conference on Human Rights (Rome, 5 November 1990) the Committee of Ministers set in motion a process of inquiry and consultation which will result — or so it must be hoped — in proposals at Turin in October 1991 for improving the charter's effectiveness.

3. We fully support that initiative. The European peoples in member and yet to be member states have everything to gain from an effective Social Charter, generally ratified and properly applied. In particular, present political and economic developments in Europe argue the need to create a common European social area so as to avoid "social dumping".

In addition, with the advent of the Single Market in 1993, the Council of Europe Social Charter should be the preserver of sane social rights in Europe. Indeed, it is to be hoped that the Community will accede to it, for by acceding the Community would have a wide basis for its social policy going well beyond narrow establishment of workers' rights and providing standards of protection for all sections of society.

4. Revitalisation of the Council of Europe Social Charter must therefore not be purely academic or become bogged down in legalistic technicalities if it is to accomplish its aim and live up to the hopes placed in it. In the committee's view, and without prejudice to its ultimate position, revitalisation should do at least four main things :

i. clarify the responsibilities of the different supervisory bodies, which means giving the Committee of Independent Experts sole responsibility for interpreting the legal meaning of the charter, for deciding whether national regulations and practice are compatible with it and for drafting conclusions for all supervisory reports. This would put an end to overlap and sterile argument with the Governmental Committee, which has been diverted from its proper role of expressing policy views and providing the Committee of Ministers with guidance in the drawing-up of its recommendations. The supervisory machinery would gain in speed and certainty because there would be uniformity of interpretation of the obligations laid down in the charter and proper case-law better established — all things the Assembly has repeatedly called for. To achieve this and other revitalisation requirements, greater resources must

complémentaires. Mais l'absence d'une ratification plus complète de la Charte sociale et de son protocole, la méconnaissance de la charte par l'opinion publique, les faiblesses et les lenteurs de sa procédure de contrôle apportent un flagrant démenti à cette assertion.

2. Il convient donc de saluer l'initiative prise à la Conférence ministérielle informelle sur les droits de l'homme (Rome, 5 novembre 1990), par laquelle le Comité des Ministres a lancé une activité de réflexion et de consultation pour aboutir — du moins il faut le souhaiter — à Turin en octobre 1991 à des propositions amenant à une amélioration de la charte et de son fonctionnement.

3. Nous exprimons notre entier soutien à cette initiative ; les populations européennes dans les Etats membres et futurs membres ont tout à gagner d'une Charte sociale forte, ratifiée dans son ensemble et correctement appliquée ; en particulier l'évolution politique et économique actuelle de l'Europe plaide en faveur de la nécessaire création d'un espace social européen commun afin d'éviter le dumping social.

Par ailleurs, devant la création du Marché unique de 1993, la Charte sociale du Conseil de l'Europe doit être le « garde fou » social de l'Europe. En effet, il est à espérer que la Communauté y adhérerait, car cette adhésion élargirait les bases de sa politique sociale en allant au-delà des seuls droits des travailleurs et en fournissant des normes pour la protection de toutes les catégories de la population.

4. Aussi cet exercice de relance de la Charte sociale du Conseil de l'Europe ne doit-il pas être purement académique et s'enliser dans des questions techniques formalistes, s'il veut répondre à son objectif et aux aspirations mises en lui. De l'avis de la commission et sans préjuger de sa position définitive, cet exercice devrait, pour le moins, aboutir sur quatre points principaux qui sont :

i. la clarification des compétences des différents organes de contrôle, ce qui signifie l'attribution au seul comité d'experts indépendants de la compétence exclusive pour interpréter la portée juridique des dispositions de la charte, pour apprécier la compatibilité des réglementations et pratiques nationales avec celles-ci et pour rédiger les conclusions pour tous les rapports de contrôle. Il sera mis fin ainsi aux doubles emplois et aux controverses stériles avec le comité gouvernemental qui en oubliait son propre rôle, qui est d'émettre des considérations politiques et de servir de guide au Comité des Ministres dans l'élaboration de ses recommandations. La procédure de contrôle y gagnera en rapidité et en sécurité juridique par la garantie ainsi assurée d'une interprétation uniforme des engagements contenus dans cet instrument et d'un meilleur établissement d'une jurisprudence correcte, ainsi que l'Assemblée l'a d'ores et

be made available to the Committee of Independent Experts ;

ii. introduce a complaints procedure to make it possible for representatives of holders of social rights (the two sides of industry, NGOs, recognised associations) to make collective complaints. One of the charter's strongest characteristics is that it touches upon everybody ; but there is a corollary requirement to allow people a means of raising complaints about failures to implement the charter. A direct parallel can be drawn with the way in which the European Court of Human Rights applies the European Convention on Human Rights ; the Committee of Independent Experts might provide the necessary point of professional resource ;

iii. introduce a system of direct recommendation to individual named states for improved national practice under the charter. In so doing, each state would be given more visible responsibility for answering criticism of its behaviour and, if necessary, for introducing necessary reforms in order to meet charter requirements ;

iv. review and revise the role of the Assembly to make its involvement more positive and effective. For instance, the Assembly could withdraw from its role as a year-by-year supervisory organ, which has led to time-consuming yet hardly illuminating review of the reports of the Committee of Independent Experts ; their standard of performance could be ensured by the Assembly electing its members, as it does for the European Court of Human Rights.

In the future, instead of systematically reviewing the application of the charter's provisions in respect of all ratifying countries, the Assembly's role could become more political and dynamic, debating significant aspects of social policy, often in response to specific studies on what will be "burning" issues of topical interest. In so doing, the Assembly would act as a spur to the Committee of Ministers and to national governments, particularly as social changes and developments have to be met and managed.

5. Although we have singled them out, these are not the only suggestions. Attention must be drawn to the many proposals which have already been made over the years since Recommendation 839 (1978).

6. The new member states of the Council of Europe have appreciated and shown that they have no less of a moral obligation to sign and ratify the charter than to sign and ratify the European Convention on Human Rights. In this they give a very dramatic lead to established members, some of whom have ratified all too little of the charter and very few of whom have ratified its pro-

déjà souhaité à maintes reprises. Pour y parvenir et pour répondre aux exigences de la relance, des ressources plus importantes doivent être mises à la disposition du comité d'experts indépendants ;

ii. l'introduction d'une procédure de recours pour permettre aux représentants des usagers des droits sociaux (partenaires sociaux, ONG, associations reconnues) de disposer d'un droit collectif de réclamation. Une des richesses de la charte est qu'elle s'adresse à tout un chacun, mais avec cependant comme corollaire l'obligation de garantir un moyen d'expression des éventuelles revendications en cas de défauts d'application de la charte. Un parallèle direct peut être établi avec la façon dont la Cour européenne des Droits de l'Homme applique la Convention européenne des Droits de l'Homme ; le comité d'experts indépendants pourrait apporter l'aide de ses spécialistes ;

iii. l'introduction d'un système de recommandation directe individuelle aux Etats pour améliorer les pratiques nationales, conformément à la charte. Ainsi, il serait plus clair que chaque Etat soit tenu de répondre aux critiques relatives à son comportement et, le cas échéant, d'introduire les réformes nécessaires afin de répondre aux exigences de la charte ;

iv. l'examen et la révision du rôle de l'Assemblée afin que sa contribution soit plus constructive et plus efficace. L'Assemblée pourrait par exemple se désister de sa fonction d'organe de contrôle d'année en année, car elle prend beaucoup de temps mais n'éclaire guère l'examen des rapports du comité d'experts indépendants ; pour garantir leur efficacité, l'Assemblée pourrait élire les membres du comité, comme elle le fait pour la Cour européenne des Droits de l'Homme.

A l'avenir, au lieu de contrôler systématiquement l'application des dispositions de la Charte par tous les Etats qui l'ont ratifiée, l'Assemblée pourrait davantage politiser et dynamiser son rôle, en débattant des aspects importants de la politique sociale, souvent en réponse à des études particulières sur des questions d'actualité. Ainsi, l'Assemblée encouragerait le Comité des Ministres et les gouvernements nationaux, compte tenu en particulier de la nécessité de gérer les changements sociaux.

5. Mises en exergue, ces suggestions ne sont pas les seules ; l'Assemblée rappelle à ce propos les propositions nombreuses d'ores et déjà faites par le passé depuis la Recommandation 839 (1978).

6. Les nouveaux Etats membres du Conseil de l'Europe ont bien compris et reconnu que leur obligation morale de signer et de ratifier la charte n'est pas moins essentielle que leur obligation de signer et de ratifier la Convention européenne des Droits de l'Homme. En cela, ils montrent l'exemple aux membres de longue date, dont certains n'ont ratifié qu'une part bien insuffisante de la

to col. The Assembly has an important function to maintain pressure on national member governments to increase such ratifications.

7. It has to be accepted that the European Social Charter — in view of its importance as a corner-stone for establishing and maintaining social rights in Europe — must be made to work properly and more effectively than it has hitherto, if only to ensure that it lives up to the hopes placed in it. But it becomes imperative in order to prevent some of the more important parts of the charter being transferred to the European Convention on Human Rights and the disciplines which attach to it. Not only would this put the present Social Charter in jeopardy; it would create a vacuum which almost certainly would be filled by a narrower social charter from the European Community, leaving out of its embrace all those not actively engaged in the workplace. We believe that the Assembly would consider that to be a retrograde step.

8. To conclude this short memorandum, the Social, Health and Family Affairs Committee has already established the importance which it and the Parliamentary Assembly of the Council of Europe attach to the urgent revitalisation of the European Social Charter. We therefore urge the Committee of Ministers to maintain its commitment to bring about revitalisation as speedily as possible.

Reporting committee: Social, Health and Family Affairs Committee.

Budgetary implications for the Assembly: none.

Reference to committee: Recommendations 1103 and 1107 (1989) and Opinion No. 156 (1991).

Draft order adopted unanimously by the committee on 25 April 1991.

Members of the committee: Mr *Pini* (Chairman), Mrs Håvik, Mr Rathbone (Vice-Chairmen), Mrs Albrink, MM. Banks, Beix, Elmas, Eser, Fiandrotti, Foschi, Gouteyron, Gusenbauer (Alternate: Mrs Graenitz), Mrs Haarstad, Mrs Haas-Berger, Mrs Haglund, Mrs Haller, Mrs Helgadottir, Mrs Iivari, MM. Koehl, Koulouris, Liapis, Joaquim Marques, Menzel (Alternate: Mrs von Teichman), Meyer zu Bentrup, Mikan, Monfils, Morris, Palacios, Pasquino, Psaila Savona, Regenwetter, Reimann, Roseta, Mrs Rossi, Mrs Rothmayerová, MM. Sainz (Alternate: Vazquez), Schwimmer (Alternate: Schieder), Mrs Staels-Dompas, MM. Taylor, Ternak, Mrs Ugrin (Alternate: Mr Hörcsik), Mr van Velzen (Alternate: Eisma).

N.B. The names of the members present at the meeting are printed in italics.

See Resolution 967 and Order No. 463 (Standing Committee, 28 June 1991).

charte et dont très peu ont ratifié son protocole. Une mission importante incombe à l'Assemblée: continuer à faire pression sur les gouvernements des Etats pour que les ratifications soient plus nombreuses.

7. Il faut accepter que la Charte sociale européenne, étant donné son importance en tant que fondement pour l'instauration et le maintien des droits sociaux en Europe, soit dotée des moyens lui permettant de fonctionner correctement et plus efficacement que jusqu'à présent, ne serait-ce que pour qu'elle se montre à la hauteur des espérances qu'elle a suscitées. Toutefois, cela devient impératif afin d'éviter que certaines des parties les plus importantes de la charte ne soient transférées à la Convention européenne des Droits de l'Homme et aux secteurs qui s'y rattachent. Non seulement cela constituerait une menace pour la Charte sociale actuelle, mais cela entraînerait un vide qui serait très certainement comblé par une charte sociale plus restreinte émanant de la Communauté européenne, laissant hors de son champ d'application tout ce qui n'est pas directement lié au lieu de travail. Nous pensons que pour l'Assemblée cela représenterait un pas en arrière.

8. En conclusion de ce bref exposé, la commission des questions sociales, de la santé et de la famille a déjà démontré l'importance qu'elle et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe attachent à la revitalisation d'urgence de la Charte sociale européenne. Nous invitons donc instamment le Comité des Ministres à continuer à manifester sa volonté de faire en sorte que cette revitalisation se réalise aussi rapidement que possible.

Commission chargée du rapport: commission des questions sociales, de la santé et de la famille.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Renvoi en commission: Recommandations 1103 et 1107 (1989) et Avis n° 156 (1991).

Projet de directive adopté à l'unanimité par la commission le 25 avril 1991.

Membres de la commission: M. *Pini* (Président), M^{me} Håvik, M. Rathbone (Vice-Présidents), M^{me} Albrink, MM. Banks, Beix, Elmas, Eser, Fiandrotti, Foschi, Gouteyron, Gusenbauer (Remplaçant: M^{me} Graenitz), M^{mes} Haarstad, Haas-Berger, Haglund, Haller, Helgadottir, Iivari, MM. Koehl, Koulouris, Liapis, Joaquim Marques, Menzel (Remplaçant: M^{me} von Teichman), Meyer zu Bentrup, Mikan, Monfils, Morris, Palacios, Pasquino, Psaila Savona, Regenwetter, Reimann, Roseta, M^{mes} Rossi, Rothmayerová, MM. Sainz (Remplaçant: M. Vazquez), Schwimmer (Remplaçant: M. Schieder), M^{me} Staels-Dompas, MM. Taylor, Ternak, M^{me} Ugrin (Remplaçant: M. Hörcsik), M. van Velzen (Remplaçant: M. Eisma).

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en italique.

Voir Résolution 967 et Directive n° 463 (Commission Permanente, 28 juin 1991).