PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

16 September 1991 **Doc. 6499**

REPORT

on the future of the Social Charter of the Council of Europe

(Rapporteur : Mr FOSCHI, Italy, Christian Democrat)

A ministerial conference will be held in Turin on 21 and 22 October 1991 to mark the 30th anniversary of the Council of Europe's Social Charter and to bring forward proposals for its renewal. The intergovernmental discussions preparatory to the conference have been proceeding in parallel with those of the intergovernmental conferences (involving twelve Council of Europe states, members of the European Community) on "social policy" and "social cohesion" within the European Community. The Assembly seeks a sufficiently strong upgrading of the Council's Charter so that further developments within the Community can be accommodated without the risk of a "two-tier" or "fortress" social Europe. It brings forward accordingly its own proposals to the conference in Turin, in the hope that they will converge in spirit and substance with those emerging intergovernmentally — and if not, that they will set the agenda and perspectives of continuing discussion both within the Council of Europe and the Community.

I. Draft recommendation

1. The Assembly considers that Europe today stands in need as never before of a strong and unequivocal statement of social rights and principles of social protection.

2. The Social Charter of the Council of Europe can meet this need with relatively minor adjustment, provided that its procedures and resources for verification whether countries are applying comparable standards are redesigned and strengthened. This is the essential message of Resolution 967 adopted on 28 June 1991 in Helsinki (Rapporteurs: Mr Beix and Mr Rathbone), reaffirming in today's context the position taken by the Assembly in 1989 (Resolutions 915 and 931, Recommendations 1103 and 1107).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

16 septembre 1991 **Doc. 6499**

RAPPORT

sur l'avenir de la Charte sociale du Conseil de l'Europe

(Rapporteur : M. FOSCHI, Italie, démocrate-chrétien)

Une conférence ministérielle aura lieu à Turin les 21 et 22 octobre 1991 pour marquer le 30e anniversaire de la Charte sociale du Conseil de l'Europe et pour définir des propositions pour sa «relance». Les discussions intergouvernementales préparatoires à la conférence ont été menées en parallèle avec celles des conférences intergouvernementales sur «la politique sociale» et «la cohésion sociale» de la Communauté européenne — auxquelles participent douze Etats membres du Conseil de l'Europe, membres aussi de la Communauté. L'Assemblée cherche à obtenir une réforme et une revalorisation de la Charte du Conseil, permettant ainsi d'encadrer les développements ultérieurs de la Communauté sans risque d'une Europe sociale «forteresse» ou «à deux vitesses». Elle tient donc à présenter ses propres propositions à la Conférence de Turin, avec l'espoir que celles-ci pourraient bien coïncider, quant à l'esprit et à la substance, avec celles qui seront dégagées sur le plan intergouvernemental — ou au moins, qu'elles serviront à définir les thèmes et les perspectives d'une discussion qui doit se poursuivre à la fois au sein du Conseil de l'Europe et au sein de la Communauté.

I. Projet de recommandation

1. L'Assemblée considère que, dans l'Europe d'aujourd'hui, il est plus nécessaire que jamais d'affirmer résolument et sans équivoque les droits sociaux et les principes de protection sociale.

2. La Charte sociale du Conseil de l'Europe peut répondre à cette nécessité moyennant des ajustements relativement mineurs, sous réserve d'un réaménagement et d'un renforcement des procédures et des moyens qu'elle peut mettre en œuvre pour vérifier si les pays appliquent des normes comparables. C'est le message essentiel de la Résolution 967 adoptée le 28 juin 1991 à Helsinki (rapporteurs: MM. Beix et Rathbone), actualisant les positions prises par l'Assemblée en 1989 dans les Résolutions 915 et 931, et les Recommandations 1103 et 1107.

3. The application of reasonably comparable standards in terms of social rights, in the light of national circumstances, should become a criterion for membership of the Council of Europe.

4. Member states of the Council of Europe must recognise that their obligations in terms of social rights extend, in principle, to all persons within their jurisdiction — in keeping with the principle established in Article 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

5. With most member states now seeking membership or stronger links with the European Community, the Assembly calls for a clear Council of Europe perspective to be established — by the governments of those of its member states taking part in the intergovernmental conferences on political union and on economic and monetary union — on issues of social policy and social cohesion within the European Community.

6. There must be no "two-tier" or "fortress" social Europe. The European Community has as yet no legal competence for the position and condition of nationals of non-Community countries within the Community. For their part, Contracting Parties to the Social Charter of the Council of Europe are not bound under the Charter in respect of nationals of Council of Europe countries which are not Contracting Parties. With the advent of new rights and freedoms in the countries of Eastern and Central Europe, the numbers of such nationals may rise dramatically. Accordingly, as reiterated by the Assembly since the first launching of the proposal for a charter for social rights of the European Community in 1988, the time has come for negotiating a proper relationship between the Community and the Council of Europe's Charter, on the basis of specific references in the Single European Act (1986) and in keeping with the *raison-d'être* of the regular "quadripartite" meetings between the Community and the Council of Europe (see Recommendation 1107).

7. An initial and immediate updating of the Council of Europe's Social Charter and revitalisation of its verification procedures can be achieved through the amendments set forth in annex to this draft recommendation, thus providing a new structure in which the Assembly can play a positive role.

8. The Assembly thus seeks to enhance the political value of the Charter as an instrument for comparing, appraising and stimulating national social policies based on respect for human rights, through the holding of an annual debate as prescribed in Order No. 463 (1991), focusing on respect shown for commitments actually entered into by

3. L'application de normes suffisamment proches en matière de droits sociaux, compte tenu des circonstances nationales, devrait devenir un critère d'admission au Conseil de l'Europe.

4. Les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent reconnaître que les obligations qui leur incombent au plan des droits sociaux s'étendent en principe à toute personne relevant de leur juridiction, conformément au principe énoncé à l'article 1er de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

5. Maintenant que la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe cherchent à adhérer à la Communauté européenne ou à renforcer leurs liens avec elle, l'Assemblée invite instamment les gouvernements des Etats membres qui participent aux conférences intergouvernementales sur l'union politique et l'union économique et monétaire à faire valoir la vision du Conseil de l'Europe quant aux questions de politique sociale et de cohésion sociale au sein de la Communauté.

6. Il ne doit pas y avoir d'Europe sociale «à deux vitesses» ou conçue comme une «forteresse». La Communauté européenne ne dispose encore d'aucune compétence juridique quant à la situation et à la condition des ressortissants de pays non membres de la Communauté se trouvant sur son territoire. De leur côté, les Parties contractantes à la Charte sociale du Conseil de l'Europe ne sont tenues, en vertu de cet instrument, à aucune obligation à l'égard des ressortissants des Etats du Conseil de l'Europe qui n'y sont pas Parties contractantes. Or, avec l'avènement de nouveaux droits et libertés dans les pays d'Europe centrale et orientale, le nombre de ces ressortissants risque de monter en flèche. C'est pourquoi, comme l'Assemblée l'a répété à plusieurs reprises depuis qu'a été formulée pour la première fois en 1988 la proposition d'une charte des droits sociaux de la Communauté européenne, le moment est venu de négocier l'établissement d'une relation appropriée entre la Communauté et la Charte du Conseil de l'Europe, sur la base des mentions spécifiques dans l'Acte unique européen (1986) et conformément à la raison d'être des réunions «quadripartites» périodiques entre la Communauté et le Conseil de l'Europe (voir Recommandation 1107).

7. La mise à jour de la Charte sociale du Conseil de l'Europe est possible, dans un premier temps, ainsi que la revitalisation de ses procédures de vérification, grâce aux amendements en annexe à cette recommandation, aboutissant ainsi à une nouvelle structure dans laquelle l'Assemblée peut jouer un rôle positif.

8. L'Assemblée cherche ainsi à exploiter la valeur politique de la Charte comme instrument de comparaison, d'appréciation et de stimulation des politiques sociales nationales basées sur le respect des droits de la personne, au moyen d'un débat annuel comme prescrit par la Directive no 463 (1991), qui aura pour objet le respect des engage-

governments; and simultaneously to allow for the development of the judicial character of proceedings in each cycle of supervision by withdrawing (as a political body) from its formal role in the penultimate phase of each cycle, but without renouncing the opportunity of expressing its opinion on measures proposed or taken in the social field by the governments of member states, Contracting Parties or not to the Social Charter.

9. The scale of redesign required of current procedures is proportionate to the probability of any real strengthening of resources. Despite promising moves towards consensus on re-design in the deliberations of the *ad hoc* intergovernmental committee to which the Assembly has contributed, there is as yet no indication of political will greatly to strengthen resources. Accordingly, the Assembly seeks significant redesign of current procedures through strengthening and transformation of one of the present supervisory bodies into a European social rights committee to examine *inter alia* collective complaints.

10. The ministerial conference convened in Turin, on 21 and 22 October 1991, to mark the 30th anniversary of the Charter, should have an opportunity to express consensus on proposals for amendments to the Charter which are at least comparable in scope and substance to those in annex to the present recommendation.

11. The Assembly recommends that the Committee of Ministers should give immediate consideration to any proposals for amendments to the Chapter placed before it following the conference in Turin in conformity with the procedure prescribed under Article 36 of the Charter, this present recommendation and Resolution 967 (1991) serving to express the opinion of the Assembly.

II. Explanatory memorandum
by Mr FOSCHI

A. Contribution of the Assembly to the Ministerial Conference in Turin : demonstration that the Charter can be quickly and effectively upgraded

1. The purpose of this report is at once limited and ambitious. It is limited, because it follows closely on the Beix/Rathbone report presented to the Standing Committee on 28 June 1991 in Helsinki (resulting in Resolution 967 and Order 463) and does not seek to re-state the arguments deployed either in this or in the earlier Foschi reports of 1989 (resulting in Resolutions 915 and 931 and in Recommendation 1107) in favour of reform of the Council of Europe's Social Charter. These arguments have formed the basis of a broadly consensual position in our committee and

ments souscrits par les gouvernements, et en même temps à laisser s'exprimer le caractère judiciaire de chaque cycle de contrôle, en se retirant (du fait de sa nature politique) de son rôle devenu formel dans l'avant-dernière phase de chaque cycle, mais sans renoncer à exprimer son avis sur les mesures proposées ou adoptées dans le domaine social par les gouvernements des Etats membres, Parties contractantes ou non à la Charte.

9. L'ampleur du réaménagement nécessaire des procédures actuelles sera fonction de la probabilité d'un renforcement des moyens. Or, malgré les avancées prometteuses vers un consensus sur un réaménagement que laissent apparaître les délibérations du comité intergouvernemental *ad hoc*, auxquelles l'Assemblée a apporté sa contribution, rien n'indique à ce jour qu'il y ait une volonté politique de renforcer sensiblement ces moyens. En conséquence, l'Assemblée recherche un réaménagement significatif des procédures actuelles, moyennant le renforcement et la transformation de l'un des organes de contrôle en un comité européen des droits sociaux pour examiner entre autres des réclamations collectives.

10. La conférence ministérielle qui se tiendra à Turin les 21 et 22 octobre 1991 pour célébrer le 30e anniversaire de la Charte devrait avoir l'occasion d'exprimer un consensus sur des propositions d'amendements à la Charte qui seraient au moins comparables dans leur portée et dans leur substance à celles qui se trouvent en annexe à la présente recommandation.

11. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'examiner dans les meilleurs délais toute proposition d'amendement de la Charte qui lui serait transmise à la suite de la Conférence de Turin conformément à la procédure prescrite à l'article 36 de la Charte, la présente recommandation et la Résolution 967 (1991) devant être considérées comme exprimant l'avis de l'Assemblée.

II. Exposé des motifs
par M. FOSCHI

A. Contribution de l'Assemblée à la Conférence ministérielle de Turin : démontrer que la Charte peut être rapidement et efficacement revalorisée

1. Le présent rapport est à la fois limité et ambitieux dans ses objectifs. Limité, parce qu'il vient peu de temps après le rapport de MM. Beix et Rathbone, présenté à la Commission Permanente le 28 juin 1991 à Helsinki (qui a donné lieu à la Résolution 967 et à la Directive n° 463), et qu'il ne veut pas reprendre les arguments qui ont été avancés dans ce rapport ou dans des rapports de M. Foschi de 1989 (à la suite desquels ont été adoptées les Résolutions 915 et 931 et la Recommandation 1107) en faveur d'une réforme de la Charte sociale du Conseil de l'Europe. Ces argu-

in the Assembly for nearly three years — that is, from the time we first responded to the European Community initiative to produce a "social charter" of its own.

2. The report is nonetheless ambitious in that, by way of amendments proposed in appendices to the draft recommendation, we seek to demonstrate to the Committee of Ministers, on the eve of the ministerial conference convened in Turin by the Italian Government, on the 21 and 22 October this year, to mark the Charter's 30th anniversary, that an initial, immediate and politically essential updating and strengthening of the Charter can be achieved through the perfectly simple procedure for amendment provided for in its Article 36, on the basis of a broad consensus between all political groups and national delegations of the Assembly.

3. At a time when the *ad hoc* intergovernmental committee for improving the Charter, set up by the Committee of Ministers on a proposal by the Secretary General, is making final preparations for the ministerial conference in Turin, the need for this demonstration may be queried. It is touched on in paragraph 9 of the draft recommendation. Before examining it further, let us first briefly recall the general political rationale for upgrading the charter.

B. The political rationale

4. This rationale is concisely stated in paragraphs 2 and 3 of the Beix/Rathbone Resolution 967 (1991):

"2. The "greater Europe" which is beginning to emerge has accepted the Council of Europe's Convention on 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."[1]

1. The full text of this resolution, together with those of the resolutions and recommendation cited in paragraph 1, are given in Appendix I.

ments forment la base d'un large consensus au sein de notre commission et à l'Assemblée depuis près de trois ans, c'est-à-dire depuis le moment où nous avons pour la première fois réagi à l'initiative de la Communauté européenne d'établir sa propre «Charte sociale».

2. Ce rapport est néanmoins ambitieux en ce que nous cherchons, par les amendements proposés dans les annexes à notre projet de recommandation, à démontrer au Comité des Ministres, à la veille de la conférence ministérielle convoquée par le Gouvernement italien pour les 21 et 22 octobre de cette année à Turin pour marquer le 30e anniversaire de la Charte, qu'une première opération, immédiate et politiquement essentielle, de mise à jour et de renforcement de cet instrument est possible, grâce à la procédure extrêmement simple d'amendement prévue à son article 36, sur la base d'un large consensus entre tous les groupes politiques et représentations nationales siégeant à l'Assemblée.

3. On peut s'interroger sur la nécessité de cette démonstration à un moment où le comité intergouvernemental *ad hoc* chargé d'améliorer la Charte, qui a été mis en place par le Comité des Ministres sur proposition du Secrétaire Général, s'occupe des derniers préparatifs de la conférence ministérielle de Turin. Cette question est évoquée au paragraphe 9 de notre projet de recommandation. Mais, en attendant de l'examiner plus avant, rappelons brièvement les raisons politiques générales qui militent en faveur d'une relance de la Charte.

B. Les raisons politiques d'une relance de la Charte

4. Ces raisons sont exposées succinctement dans les paragraphes 2 et 3 de la Résolution 967 (1991) rédigée par MM. Beix et Rathbone:

«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[1].»

1. Les textes des résolutions et recommandation citées dans le premier paragraphe sont présentés en annexe à l'exposé des motifs.

This rationale, as our Sub-Committee for the Social Charter (Chairman: Mr Rathbone), has continually reminded us, derives from the shape we wish to give to the relations between our member states (including all those of the European Community) and the new democracies of Central and Eastern Europe. It is perfectly consonant, in extrapolation to the field of international social law, with, on the one hand, the confederal vision of a greater Europe outlined by the President of the French Republic in Prague on 14 June 1991 (*Le Conseil de l'Europe, où l'on consolide les assises d'un Etat de droit, si possible sur tout le continent* ...)[1]; and, on the other, with the vision of a "social Europe" to be achieved through voluntary cooperation between governments, on the basis of mutual recognition of differing political, legal, social and administrative cultures and traditions.[2]

5. There is nothing in this rationale which prejudges the question whether the nation-states of the European continent should move towards political relationships of a confederal character, as advocated by President Mitterrand; or should move towards relationships of a more federal character within the frame of the European Community, as a result of possible outcomes of the two "intergovernmental conferences" of the Twelve on political union and on economic and monetary union. Our case is quite independent of such issues. It rests, in legal and factual terms, on the considerations raised in paragraph 6 of the draft recommendation.[3]

6. In human and institutional terms, it is ever clearer that the "greater Europe" must be built *inter alia* on a better co-ordination of social policies and finds its natural frame of dialogue within the Council of Europe. The Council's social policy achievements — built on the concept of human dignity and the search for proper balances between the individual and society, between the human person and the community — must be an essential part of any policy at European level.

7. For the countries of Central and Eastern Europe, the Council of Europe provides the ground for common adhesion to the values of democracy, human rights and the rule of law — through its Human Rights Convention, its Social Charter and its Cultural Convention. In the social field these countries should apply as quickly as possible the rules and provisions of the Charter for

1. See paragraphs 3 to 6 of the draft recommendation.

2. See paragraph 8 of the draft recommendation.

3. It is interesting to note, in this regard, that today there are more European non-Community nationals working in Community countries than Community nationals working in Community countries other than their own — source: *Oxford Analytica*, June 1991.

Ces raisons, comme notre sous-commission de la Charte sociale européenne (président: M. Rathbone) n'a cessé de nous le rappeler, proviennent de la forme que nous souhaitons donner aux relations entre nos Etats membres (y compris ceux de la Communauté européenne) et les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. Elles cadrent parfaitement si l'on extrapole, en se plaçant sur le terrain du droit social international, avec, d'une part, la vision confédérale d'une Grande Europe esquissée par le Président de la République française à Prague en juin 1991 («Le Conseil de l'Europe, où l'on consolide les assises d'un Etat de droit, si possible sur tout le continent»)[1]; et, d'autre part, avec la vision d'une «Europe sociale» à réaliser grâce à une coopération volontaire des gouvernements, sur la base d'une reconnaissance mutuelle de cultures et de traditions politiques, juridiques, sociales et administratives différentes[2].

5. Rien dans ces raisons ne préjuge la question de savoir si les Etats-nations du continent européen doivent aller vers des relations politiques de type confédéral, comme l'a préconisé le Président Mitterrand, ou tendre vers des relations de type plus fédéral dans le cadre de la Communauté européenne, à la suite des résultats auxquels peuvent aboutir les deux «conférences intergouvernementales» des Douze sur l'union politique et l'union économique et monétaire. Notre argumentation n'a rien à voir avec ces questions. Elle repose, juridiquement et concrètement, sur les considérations développées au paragraphe 6 du projet de recommandation[3].

6. Sur les plans humain et institutionnel, il est de plus en plus évident qu'il vaut mieux coordonner les politiques sociales, entre autres dans la perspective d'édifier une Europe plus grande qui trouve un cadre de dialogue dans le Conseil de l'Europe — dont les réalisations en matière de politique sociale sont une composante indispensable de toute politique sociale européenne, dans un projet qui n'a cessé d'affirmer la dignité de l'homme et de la rechercher par l'équilibre entre l'individu et la société, la personne humaine et la communauté.

7. Aux pays d'Europe centrale et de l'Est, le Conseil de l'Europe offre la base d'une adhésion commune aux valeurs de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit par sa Convention européenne des Droits de l'Homme, sa Charte sociale et sa Convention culturelle. Dans le domaine social, ces pays devraient appliquer dès que possible les règles du droit du travail prévues

1. Voir les paragraphes 3 à 6 du projet de recommandation.

2. Voir le paragraphe 8 du projet de recommandation.

3. Il est intéressant de noter, à cet égard, qu'il y a, aujourd'hui, plus de ressortissants d'Etats européens non membres de la Communauté travaillant dans des pays de la Communauté que de ressortissants de pays de la Communauté travaillant dans d'autres pays de la Communauté que le leur (*Oxford Analytica*, juin 1991).

the labour market (free association, free wage negotiations, collective bargaining, employment contracts, protection against unfair dismissal...); and, given the experience of Western Europe, to introduce some flexibility in provisions for social protection which allow for and reflect the dynamics of the labour market, without however subordinating principles of social protection to economics.

8. It is indeed in this latter respect that we see one of the chief limitations of the "social charter" initiative of the European Community by comparison with the human rights orientation of the Council of Europe's Social Charter. The Community's charter of the fundamental social rights of workers addresses questions of social protection by extrapolation from labour legislation, whereas there are many categories of people no longer in employment or never employed who stand in need of protection and deserve to be protected.

9. Similarly, the countries of Central and Eastern Europe should seek to apply the principles of the Council's Social Charter, as elaborated in its Code of Social Security, for unemployment benefit, retirement pensions, sickness and injury at work; for social assistance and health care — notably for the poorest, the elderly and the disabled; for the protection of women before and after childbirth; for the rights of children, and for recognition of the rights and interests of the family as a basic unit of society.

10. It was, no doubt, at least partly if not predominantly in this perspective, that the President of the Commission of the European Community, speaking in Ghent on 10 May 1990, declared that "this complementarity (between the European Community as an effective instrument of solidarity between its members and pan-European forms of solidarity) should lead henceforth to more visible participation of the Community in the CSCE process and the Council of Europe".

C. The need for consensus

11. With regard to the need and timeliness of our demonstration, let us first agree that its force will depend on how broad a consensus we can achieve. In drafting this report and in deciding which amendments to bring forward under paragraph 7 of the draft recommendation (from among the many circulated to the committee at its meeting on 4 July), I have had in mind the goal not merely of consensus but, if possible, of unanimity. I have accordingly set aside many which would appear to me personally as desirable in the light of my own values and political philosophy. I have (notwithstanding some personal reservations) included others to which, I believe, members of

par la Charte (liberté d'association, libre négociation des salaires, conventions collectives, contrats d'emploi, protection contre les licenciements abusifs...) et, compte tenu de l'expérience en Europe occidentale, introduire des éléments de flexibilité dans la protection sociale, en conséquence de la dynamique du marché du travail, sans pourtant subordonner les principes de la protection sociale aux considérations économiques.

8. C'est bien à ce dernier égard que nous voyons une des limites les plus évidentes de l'initiative pour une «Charte sociale» de la Communauté européenne par rapport à la Charte du Conseil de l'Europe, orientée vers la protection des droits des citoyens. La «Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs» de la Communauté ne pose le problème de la protection sociale que dans le prolongement du droit du travail, tandis qu'il y a plusieurs catégories de personnes n'ayant plus ou n'ayant jamais eu d'activité professionnelle qui ont besoin d'être protégées.

9. Au même titre, en matière de sécurité sociale, les pays de l'Europe centrale et de l'Est doivent appliquer les principes de la Charte du Conseil, tels qu'élaborés dans son Code de sécurité sociale, pour les allocations de chômage, l'assurance retraite, maladie et accident du travail; pour l'assistance sociale et de santé — notamment pour les plus pauvres, les personnes âgées et les handicapés —; pour la protection des femmes pendant et après la maternité; pour les droits des enfants et la reconnaissance des droits et intérêts de la famille en tant que cellule de base de la société.

10. Cela a été, sans doute, au moins partiellement sinon essentiellement dans cette perspective que le Président de la Commission des Communautés européennes, dans son discours de Gand le 10 mai 1990, a affirmé que «cette complémentarité (entre la Communauté européenne comme instrument effectif de solidarité entre ses membres et les formes de solidarité paneuropéennes) suggère de rendre désormais visible en tant que telle la participation de la Communauté à la CSCE comme au Conseil de l'Europe».

C. Le besoin d'un consensus

11 S'agissant de la nécessité et de l'opportunité de notre démonstration, il faut bien voir que sa force dépendra de l'étendue du consensus auquel nous réussirons à parvenir. Dans la rédaction du présent rapport et le choix (parmi les nombreux amendements diffusés auprès de la commission lors de sa réunion du 4 juillet) de ceux qu'il convenait de présenter au titre du paragraphe 7 de notre projet de recommandation, j'ai été guidé par le souci de parvenir non pas simplement à un consensus mais, si possible, à l'unanimité. J'ai donc écarté nombre d'amendements qui me paraissaient pourtant souhaitables compte tenu des valeurs et de la philosophie politique qui sont les

other political groups would attach considerable importance.

12. I have also learned, in my time with the committee, that we can divide as sharply on rhetoric as on substance. This is because of the richness and diversity of our political traditions and cultures. One country's perfectly natural and more or less consensual rhetoric in the matter of social protection, according to the degree and character of its insistence on particular conceptions of "rights", may be viewed with distrust by political movements and governments in another country as representing a philosophy of relations between the state and the citizen which is not only alien to its traditions but antagonistic to and dismissive of an equally deeply-rooted commitment.

13. I am anxious to spell this out because it is the one aspect in which I should have liked to see the Beix/Rathbone explanatory memorandum qualified or set in a broader context, in the interests of consensus. In their wisdom, or by force of circumstance, the authors of the Social Charter left open to each Contracting Party a margin of appreciation as to whether its commitments were, in the terms of its own rhetoric, to ensure the enjoyment of a legal right or to implement a principle of policy.[1] I have had this consideration in mind not only in choosing but also in framing the amendments proposed in Appendix II to the draft recommendation.

14. There are two other general remarks to be made about the amendments proposed. I have refrained from making any proposal for modification of current arrangements for partial acceptance and ratification of the Charter. I have refrained from proposing certain amendments to certain articles which nonetheless would almost certainly be entailed by acceptance of some of the amendments being proposed.[2]

15. This is for two reasons. First, discussion on certain types of principle and issue at this juncture in the committee and in the Assembly could prove divisive. Secondly, any proposal by the Assembly for amendment to the Charter in the context of a recommendation addressed to the Committee of Ministers, while representing a timely and significant expression of political will on the eve of the conference in Turin, can still only

1. See preamble to part I of the Social Charter.

2. Such, for example, might be the case with the current stipulation of not less than three weeks' annual holiday with pay for employed persons under eighteen years of age (paragraph 7 of Article 7), if the proposed amendment to paragraph 3 of Article 2 is accepted.

miennes. Nonobstant certaines réserves personnelles, j'en ai inclus d'autres, auxquels, je crois, les membres d'autres groupes politiques tenaient beaucoup.

12. Depuis que je fais partie de la commission, je constate qu'il nous arrive de nous opposer aussi vivement sur la rhétorique que sur la substance, ce qui s'explique par la richesse et la diversité de nos traditions et de nos cultures politiques. Le discours parfaitement naturel et plus ou moins consensuel tenu dans un pays sur la question de la protection sociale pourra, selon l'insistance mise sur des conceptions particulières des «droits», être considéré avec méfiance par des mouvements politiques et des gouvernements d'autres pays parce qu'ils y verront l'illustration d'une philosophie des relations entre l'Etat et les citoyens qui, outre qu'elle est étrangère à leurs traditions nationales, est inconciliable avec un attachement tout aussi profond à d'autres formes et conceptions de protection sociale.

13. Je tenais à dire cela très clairement, car c'est le seul point sur lequel j'aurais souhaité que MM. Beix et Rathbone nuancent leur exposé des motifs ou le situent dans un contexte plus large dans l'intérêt d'un consensus. Dans leur sagesse ou sous la pression des circonstances, les auteurs de la Charte sociale ont laissé à chaque Partie contractante une certaine latitude pour déterminer si les engagements souscrits par elle consistent, eu égard à son discours propre, à assurer la jouissance d'un droit au sens juridique du terme ou à mettre en œuvre un principe de politique[1]. J'ai gardé cette considération à l'esprit non seulement en choisissant, mais aussi en retouchant les amendements proposés en annexe au projet de recommandation.

14. Ces amendements appellent deux autres remarques générales de ma part. Je me suis abstenu de proposer une modification du mécanisme actuel d'acceptation et de ratification partielle de la Charte. Je me suis aussi abstenu de proposer, pour certains articles, des modifications qui découleraient pourtant, avec une quasi-certitude, de l'acceptation de certains des amendements présentés[2].

15. Il y a deux raisons à cela. Premièrement, une discussion sur certains types de principes et de sujets à ce stade au sein de la commission et à l'Assemblée pourrait provoquer des dissensions. Deuxièmement, toute proposition d'amendement à la Charte de la part de l'Assemblée dans le contexte d'un projet de recommandation adressé au Comité des Ministres, tout en étant l'expression opportune et significative de sa volonté politique à

1. Voir le préambule de la partie I de la Charte.

2. Tel pourrait par exemple être le cas, dans l'hypothèse d'une acceptation de l'amendement qu'il est proposé d'apporter au paragraphe 3 de l'article 2, pour la disposition actuelle prévoyant trois semaines au minimum de congés payés annuels pour les travailleurs de moins de 18 ans (paragraphe 7 de l'article 7).

be the first step of a process which must include the expert scrutiny (and probable rewording) of such amendments by government lawyers before they can be incorporated into the Charter. The point of the exercise is to demonstrate feasibility, not to sell a finished product.

D. Intergovernmental preparations for the Turin Conference : how best to promote a positive outcome ?

16. Now it is indeed the case that such expert scrutiny of comparable proposals is already being undertaken in the *ad hoc* intergovernmental committee which is preparing the ministerial conference in Turin and in which your Rapporteur and MM. Rathbone, Tarschys, Beix, Koehl and our former colleague and chairman, Mr Büchner, have taken an active part on behalf of the Assembly. We have strongly stated the positions of the Assembly and of our own committee. We are pressing for strong and substantial proposals to be brought to — and agreed at — the Ministerial Conference in Turin.

17. But, at the time of writing, nothing suggests we can be confident of such an outcome. There are major ideological differences between governments, which tend to surface most intractably in the field of social policy. Twelve of our governments are also engaged in negotiations within the frame of the European Community on how (or not) to give substance to the European Community's charter of fundamental social rights of workers — from which perspective the Council of Europe discussions tend to be dismissed as a sideshow or an unnecessarily complicating factor. Finally, there is the syndrome of the "hornets' nest" or "Pandora's box" — convenient to all who have a vested interest in the *status quo*. This finds expression in the argument that the text and dispositions negotiated thirty years ago still represent too fragile an equilibrium to be disturbed (other than by additional protocols which simply add to present complexities, obscurities and delays), at the risk of involving governments in inconclusive negotiations from which they could not creditably extract themselves, or only at the cost of adjustments which would be widely perceived as regressive.

18. The question for our committee is how best to enable the Assembly to position itself in the course of our debate at this coming autumn partsession so as to favour a positive outcome for the conference in Turin, in circumstances in which we

la veille de la Conférence de Turin, ne peut être que le premier pas d'un processus qui doit comprendre l'examen spécialisé de ces amendements (et leur reformulation éventuelle) par les juristes des gouvernements, avant qu'ils ne puissent être incorporés dans la Charte. Il s'agit de démontrer la faisabilité de l'opération, non pas de vendre un «produit fini».

D. Les préparatifs intergouvernementaux de la Conférence de Turin : comment assurer des résultats positifs ?

16. Certes, cet examen par des spécialistes de propositions comparables est déjà entrepris dans le cadre du comité intergouvernemental *ad hoc* qui prépare la Conférence ministérielle de Turin, comité auquel votre rapporteur et MM. Rathbone, Tarschys, Beix et Koehl, ainsi que notre ancien collègue et président, M. Büchner, ont activement participé au nom de l'Assemblée. Nous avons applaudi à certaines des propositions radicales soumises au comité *ad hoc*. Nous avons exprimé avec force la position de l'Assemblée et de notre commission. Nous faisons pression pour que la Conférence ministérielle de Turin soit saisie de propositions audacieuses et substantielles, en vue d'un accord consensuel à ce niveau.

17. Mais, au moment où le présent rapport a été rédigé, rien ne garantissait que les discussions du comité intergouvernemental déboucheraient sur ce résultat. Il existe entre les gouvernements de profondes divergences idéologiques qui se manifestent généralement de la façon la plus tranchée dans la politique sociale. Douze de nos gouvernements ont entamé des négociations dans le cadre de la Communauté européenne sur le point de savoir comment donner (ou ne pas donner) de la substance à la «Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs» ; quand on les envisage sous cette perspective, on n'a que trop tendance à écarter les discussions du Conseil de l'Europe comme accessoires ou de nature à compliquer inutilement les choses. Il y a enfin le syndrome du «nid de guêpes» ou de la «boîte de Pandore», qui arrange tous ceux qui ont intérêt au maintien du *statu quo*. Ce syndrome transparaît dans l'argument selon lequel le texte et les dispositions négociés trente ans auparavant restent un ensemble dont l'équilibre est trop fragile pour qu'on y touche (autrement que par des protocoles additionnels, qui ne font cependant qu'ajouter aux complexités et obscurités actuelles et aux retards) ; on risquerait sinon d'entraîner les gouvernements dans des négociations inextricables dont ils ne pourraient pas se sortir, ou alors seulement au prix d'accommodements qui seraient largement perçus comme une régression.

18. Il s'agit pour notre commission de savoir comment permettre à l'Assemblée d'être le mieux à même de prendre position au cours de son débat de la partie de session de l'automne prochain, de manière à favoriser une issue positive de la Confé-

cannot be confident that satisfactory proposals will emerge from the deliberations of the *ad hoc* intergovernmental preparatory committee, notwithstanding our own participation therein.

19. The answer, as we agreed in principle at our meeting in Paris on 4 July, is to bring forward proposals of our own. They are set forth, in the form of amendments to the Social Charter, in the appendices to the draft recommendation. If we succeed in demonstrating that these proposals are indeed consensual across the whole spectrum of Europe's political parties, there is no intrinsic reason why they should not be dealt with expeditiously by governments under the Charter's Article 36. This is spelt out in the final paragraph of the draft recommendation. I am aware that ministers will almost certainly be advised to prefer recourse to Additional Protocols, which for their entry into force do not require ratification or acceptance by all Contracting Parties. However, our committee should continue to advocate a rapid procedure under Article 36. Discussions on any basis other than our two related strategic principles of full consensus and rapid execution will run the risk of being bogged down in an inconclusive process of trying to balance mutual concessions in a multilateral context.

E. The three categories of amendment which could be proposed by the Assembly for an initial, immediate and politically essential upgrading of the Social Charter

20. Our proposed amendments fall into three categories:

— those designed to open the way for relations with the European Community;

— those designed to "update" the Charter and bring it into line with some of today's most pressing perceptions and concerns;

— those designed to strengthen its supervisory system.

Amendments in this last category — together with substantially greater resources (see paragraph 9 of the draft recommendation) — are a pre-condition of the charter's credibility as an instrument of European social policy, as distinct from its role in international law. This latter role alone, albeit of value, would scarcely justify the Council of Europe continuing to promote the charter as a companion-text to the European Convention on Human Rights.

rence de Turin, alors que nous ne pouvons être certains que des propositions satisfaisantes résulteront des délibérations du comité préparatoire intergouvernemental *ad hoc* et ce en dépit du fait que nous y participons.

19. La solution sur laquelle nous sommes parvenus à un accord de principe lors de notre réunion du 4 juillet à Paris consiste à formuler nos propres propositions. Celles-ci figurent, sous forme d'amendements à la Charte, dans les annexes à notre projet de recommandation. Si nous réussissons à démontrer que ces propositions font l'objet d'un consensus d'un bout à l'autre de l'éventail des partis politiques européens, il n'y a pas de raison intrinsèque pour que les gouvernements ne fassent pas jouer rapidement la procédure de l'article 36 de la Charte. C'est ce qui est indiqué dans le dernier paragraphe de notre projet de recommandation. Je sais bien qu'on conseillera presque certainement aux ministres d'opter de préférence pour des protocoles additionnels, dont l'entrée en vigueur n'exige pas leur ratification ou acceptation par toutes les Parties contractantes. Notre commission doit toutefois continuer à préconiser la procédure rapide de l'article 36. Des discussions sur toute autre base que les deux principes stratégiques connexes que nous avons énoncés — consensus complet et mise en œuvre rapide — risqueraient de s'enliser dans un processus sans fin de concessions mutuelles dans un contexte multilatéral.

E. Les trois catégories d'amendement que l'Assemblée pourrait proposer en vue d'une première opération, immédiate et politiquement essentielle, de revalorisation de la Charte

20. Les amendements que nous proposons se répartissent en trois catégories:

— ceux qui sont destinés à ouvrir la voie à des relations avec la Communauté européenne;

— ceux qui visent à «actualiser» la Charte et à la mettre au diapason de certaines des perceptions et préoccupations les plus urgentes de notre époque;

— ceux qui ont pour but de renforcer son système de contrôle.

L'adoption d'amendements relevant de cette dernière catégorie — avec un renforcement substantiel des moyens (voir paragraphe 9 du projet de recommandation) — est la condition de la crédibilité de la Charte en tant qu'instrument d'une politique sociale européenne, fonction qu'il faut distinguer de son rôle en droit international. Si la Charte ne devait jouer que ce dernier rôle, qui n'est certes pas négligeable, il ne serait guère justifié que le Conseil de l'Europe continue de promouvoir cet instrument comme pendant de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

1. Relations with the European Community
(Amendments to Articles 20, 21 and 27)

21. The rationale for these amendments was approved by the Assembly in 1989 (Resolutions 915 and 931 and Recommendations 1103 and 1107). On 26 September that year, in response to a question put in plenary session, the President of the Commission of the European Community went on record as being personally in favour of the Community "adding its signature to those of its twelve member countries ... [thus showing its] commitment to what constitutes the heart of the action of the Council of Europe and its support for this Organisation". This rationale is updated and restated in paragraphs 2 and 3 of the Beix/Rathbone Resolution 967. It is also addressed in paragraphs 5 and 6 of the present draft recommendation.

22. The wording is based on suggestions of the Council of Europe's Legal Directorate, in response to a request in January 1990 of our Sub-Committee on the Social Charter (Chairman: Mr Rathbone). Clearly, further developments of or adjustments to these wordings or to other articles might be required in the light of subsequent discussions with the European Community and between governments. Approval of these amendments by the Assembly and by ministers in Turin would be a significant political move, irrespective of the ultimate timing of their coming-into-effect.

2. Updating of the Social Charter
(Amendments to parts I and II and Amendment to the Charter's appendix (first paragraph of the preamble))

23. The past thirty years have been a period of possibly unprecedented technological change — in industry, commerce, communications, medicine. This has had its effect on the organisation of industry and society, on our behaviour and our perceptions, on our ethical standards and aspirations. Many of the formulations in the Charter appear today to be archaic. This has been a major source of resistance in the European Community to the idea of taking our Charter as a basic frame of reference for their own.

24. It is strongly argued that it is today archaic to project the world of work only in terms of opposition between "workers" and "employers". Many people in employment do not think of themselves or their relationships in these terms. Indeed, the proposal has been made (which I do not entirely follow since it could cause difficulties in certain contexts between the French and English versions)

1. Relations avec la Communauté européenne
(Amendements aux articles 20, 21 et 27)

21. L'Assemblée a approuvé en 1989 les raisons qui justifient ces amendements (Résolutions 915 et 931, et Recommandation 1107). Le 26 septembre 1989, en réponse à une question posée en séance plénière, le Président de la Commission des Communautés européennes s'est déclaré personnellement favorable à ce que la Communauté «ajout(e) sa signature à celles des douze pays membres (...) en montrant ainsi son engagement dans ce qui constitue le cœur de l'action du Conseil de l'Europe et son soutien à cette Organisation». Ces raisons sont vigoureusement répétées aux paragraphes 2 et 3 de la Résolution 967 rédigée par MM. Beix et Rathbone. Elles sont aussi évoquées aux paragraphes 5 et 6 du présent projet de recommandation.

22. Les amendements ont été rédigés sur la base de suggestions de la Direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, formulées en réponse à une demande faite en janvier 1990 par notre sous-commission de la Charte sociale européenne (président: M. Rathbone). Il va de soi qu'il faudra peut-être étoffer ou modifier les amendements à ces articles ou à d'autres articles pour tenir compte des discussions ultérieures avec la Communauté européenne et entre les gouvernements. L'adoption de ces amendements par l'Assemblée et par les ministres à Turin constituerait une avancée politique significative, indépendamment du calendrier de leur entrée en vigueur.

2. Actualisation de la Charte
(Amendements aux parties I et II de la Charte, et amendement à l'annexe à la Charte (premier paragraphe du préambule))

23. Les trente dernières années ont été marquées par des changements technologiques d'une ampleur peut-être sans précédent dans l'industrie, le commerce, les communications et la médecine. Cela s'est répercuté sur l'organisation de l'industrie et de la société, sur notre comportement et notre vision des choses, sur nos normes éthiques et nos aspirations. Nombre de formulations de la Charte apparaissent aujourd'hui archaïques, ce qui explique en grande partie la réticence de la Communauté européenne à faire de notre Charte la source d'inspiration principale de la sienne.

24. On fait valoir avec force qu'il est archaïque aujourd'hui de concevoir le monde du travail uniquement en termes d'opposition entre «travailleurs» et «employeurs». Beaucoup de personnes qui occupent un emploi ne raisonnent plus aujourd'hui de la sorte, à propos d'elles-mêmes ou de leurs relations contractuelles de travail. La proposition a d'ailleurs été faite (à laquelle je ne sous-

to replace everywhere the term "workers" by the term "employees" or its equivalent.

25. Amendments proposed to Articles 1 to 10 in Parts I and II of the Charter are designed in general to reflect contemporary realities of the world of work. The amendment proposed to Article 5, though perhaps not essential, reflects relatively recent jurisprudence under the Human Rights Convention. The amendment proposed to Article 6 reflects contemporary awareness of the particular vulnerabilities of sections of our populations (the sick, the disabled, the elderly, the bereaved ...) in societies whose major technological systems (energy, transport, communications, health care, sanitation ...) have become operationally interdependent.

26. The other amendments are probably self-explanatory. They reflect our conceptions today with regard to the status of women and children, to the family, to the situation of single parents, to the problems of the disabled.

27. The amendment proposed to the first paragraph of the preamble to the Appendix to the Charter is designed to bring it in to line with paragraph 4 of the draft recommendation.

3. Strengthening the supervisory system (Amendments to part IV of the Charter, Articles 21 to 29)

28. In the light both of the committee's discussion in Paris on 4 July 1991 (in particular, considerations set forth by Mr Tarschys, Vice-Chairman of the Sub-Committee on the Social Charter) and our participation hitherto in the work of the *ad hoc* intergovernmental committee preparing the conference in Turin, the amendments now brought forward are a compromise. They represent a middle way between leaving the *status quo* as it is (relying on a new spirit to animate the work and interactions of the governmental committee and the independent experts' committee) and a "maximalist" scenario for transforming the system into something much closer to the Human Rights Convention.

29. In this latter scenario, the governmental committee would be abolished. The aim would be to render social rights in Europe subject to a form of international scrutiny which would be predominantly judicial in character rather than political. This aim, or aspiration, is usually presented as deriving from the doctrine of the universality and

cris pas entièrement, car elle pourrait être source de disparités dans certains contextes entre les versions française et anglaise) de remplacer partout le terme «travailleurs» par celui de «salariés» ou son équivalent.

25. Les amendements proposés aux articles 1er à 10 des parties I et II de la Charte visent de façon générale à traduire les réalités contemporaines du monde du travail. L'amendement proposé à l'article 5, s'il n'est peut-être pas essentiel, fait écho à une jurisprudence relativement récente se rapportant à la Convention européenne des Droits de l'Homme. L'amendement proposé à l'article 6 tient compte de la prise de conscience de la vulnérabilité particulière de certains groupes de la population (malades, personnes handicapées, âgées, plongées dans le deuil...) dans des sociétés dont les principales structures technologiques (énergie, transports, communications, soins, salubrité ...) fonctionnent maintenant de façon interdépendante.

26. Les autres amendements sont probablement suffisamment explicites. Ils reflètent les conceptions qui sont les nôtres aujourd'hui concernant la condition des femmes et des enfants, la famille, la situation des parents isolés, les problèmes des personnes handicapées.

27. L'amendement proposé dans le premier paragraphe du préambule de l'annexe à la Charte est destiné à mettre cette annexe en conformité avec le paragraphe 4 du projet de recommandation.

3. Renforcement du système de contrôle (Amendements à la partie IV de la Charte, articles 21 à 29)

28. Compte tenu des discussions de la commission le 4 juillet 1991 à Paris (en particulier des considérations développées par M. Tarschys, vice-président de la sous-commission de la Charte sociale européenne) ainsi que de sa participation à ce jour aux travaux du comité intergouvernemental *ad hoc* chargé de préparer la Conférence de Turin, les amendements que nous proposons constituent un compromis. Ils représentent un moyen terme entre le maintien du *statu quo* associé à l'espoir que celui-ci sera régénéré par un esprit nouveau pour dynamiser les travaux et l'interaction du comité gouvernemental et du comité d'experts indépendants, et un scénario «maximaliste» consistant à transformer le système pour le rapprocher sensiblement de celui de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

29. Dans ce dernier scénario, le comité gouvernemental serait supprimé, le but étant de soumettre les droits sociaux en Europe à une forme de contrôle international qui présenterait un caractère essentiellement judiciaire plutôt que politique. Cet objectif, ou aspiration, est généralement présenté comme découlant de la doctrine de l'universalité et

indivisibility of human rights (political, civil, economic, social cultural ...) — that is, in a rhetoric on which we see no prospect today of mobilising a consensus between governments or political groups of the Assembly.

30. It may indeed be counter-productive that this doctrine should be perceived (rightly or wrongly) by certain governments as prevailing within the Council of Europe's Secretariat.

31. In any event, it is this doctrine which appears to have blurred for so long perceptions of the real weakness of the supervisory system. The governmental committee has been continually reproached for substituting its own interpretations of the Charter for those of the independent experts. As if, in the circumstances, it could do anything else. The current deliberations of the *ad hoc* intergovernmental committee have at least thrown up a more plausible diagnosis. A paper by the Spanish delegation shows that the governmental committee — target of so much criticism — has in fact hitherto had no alternative than to act in some sense as "court of appeal" on interpretations and understandings (both of the Charter and of national situations) proffered by the independent experts in support of their conclusions. The experts — to their credit — felt that they had to develop understandings of vaguely-worded Charter provisions in terms of specific national situations, but could only do so on the basis of quite inadequate information and resources.

32. As Rapporteur Beix pointed out in our committee's exchanges with the Secretary-General (Paris, 11 December 1990), for such a process to have, as its main point of departure, reports written by officials of the ministries whose policies and practices are supposed to be under scrutiny is an anachronism: "the pre-history of democracy".

33. Frustration by all concerned with current procedures and their delays is quite understandable. However, this is as much a product of under-resourcing as of any inherent operational dysfunction. Clearly, the inclination of governments to inject resources into the system will depend in the first instance on an accurate representation of the problem. The inadequacy and tendentiousness of the diagnosis hitherto offered (though endorsed by some experts, academic lawyers and even governments) explain in part the inaction of our Committee of Ministers on proposals for reform which, on the Assembly's part, go back to 1978. Thanks to the Spanish initiative, we now have a plausible representation of the problem.

de l'indivisibilité des droits de l'homme (politiques, civils, économiques, sociaux, culturels...), c'est-à-dire dans une rhétorique qui ne nous paraît offrir aujourd'hui aucune perspective de réalisation d'un consensus entre les gouvernements ou les groupes politiques de l'Assemblée.

30. Il pourrait même être contre-productif que cette doctrine soit perçue (à tort ou à raison) par certains gouvernements comme prévalant au sein du Secrétariat du Conseil de l'Europe.

31. En tout état de cause, c'est cette doctrine qui paraît avoir brouillé pendant si longtemps la perception de la véritable faiblesse du système de contrôle. Le comité gouvernemental s'est vu reprocher sans cesse de substituer ses propres interprétations de la Charte à celles des experts indépendants. Mais que pouvait-il faire d'autre en l'occurrence ? Les délibérations actuelles du comité intergouvernemental *ad hoc* ont au moins permis de poser un diagnostic plus plausible. Un document de la délégation espagnole montre que le comité gouvernemental — cible de tant de critiques — n'a en fait eu d'autre solution jusqu'ici que de faire fonction, en un sens, de «cour d'appel» pour les interprétations et analyses (tant de la Charte que des situations nationales) données par les experts indépendants à l'appui de leurs conclusions. Les experts — c'est tout à leur honneur — ont estimé qu'il leur fallait analyser des dispositions de la Charte formulées en termes vagues en se référant à des situations nationales spécifiques, mais ils ne pouvaient le faire que sur la base d'informations et de moyens tout à fait insuffisants.

32. Comme M. Beix (rapporteur pour le cycle de contrôle) l'a fait observer lors de l'échange de vues de notre commission avec le Secrétaire Général (Paris, 11 décembre 1990), il est anachronique que ce processus ait pour principal point de départ des rapports rédigés par des fonctionnaires des ministères dont la politique et les pratiques sont censées faire l'objet d'un contrôle: on en est encore, à cet égard, «à la préhistoire de la démocratie».

33. Le sentiment de frustration qu'éprouvent tous les intéressés devant les procédures actuelles et les retards qu'elles entraînent est parfaitement compréhensible. Mais cette situation résulte autant d'un manque de moyens que d'un dysfonctionnement intrinsèque. Une présentation exacte du problème sera de toute évidence primordiale pour inciter les gouvernements à doter le système de moyens supplémentaires. Le caractère inadéquat et tendancieux du diagnostic posé jusqu'à présent (qui a pourtant été cautionné par certains experts, juristes et même gouvernements) explique en partie l'inaction de notre Comité des Ministres face aux propositions de réforme qui, s'agissant de l'Assemblée, remontent à 1978. Grâce à l'initiative espagnole, le problème a maintenant été présenté de façon plausible.

Amendments proposed to Article 27

34. The Spanish analysis *per se* does not prejudge any choice between the "judiciary" scenario, which we reject in its more radical form as politically unrealistic, and the scenario we support — that is, strengthening the process of policy scrutiny. If this process is to be effective, virtually all will depend on how it is conducted; and relatively little on how each cycle or instance of scrutiny is brought to a formal conclusion.

35. This formal conclusion can remain the adoption of a recommendation by the Committee of Ministers, addressed to Contracting Parties either in groups or individually. The negotiation and drawing-up of draft recommendations in response to reports and conclusions of a "social rights committee" (see below) must become, however, an influential and decisive phase of a new and revitalised process. Accordingly, far from seeking its abolition, we foresee a new and revitalised role for the governmental committee.

36. Paragraph 3 of the existing text of this article can be deleted as redundant.

Amendments proposed to Articles 21 to 26

37. Clearly, any improvement of the supervisory system must be built around an enhanced role and status for the present "committee of independent experts". To mark this (and as indicated in paragraph 10 of the draft recommendation), we propose a change of title, expanded membership and new mode of appointment for this committee, which would become the European Committee on Social Rights.

38. Amendments to Article 25 would introduce election by the Assembly into the appointment process and align it with procedures followed under the European Convention on Human Rights, as called for in paragraph 6 of the Beix/Rathbone Resolution 967.

39. A new Article 25 *bis* would introduce a collective complaints procedure, essentially on the lines of a proposal now being examined by the *ad hoc* intergovernmental committee.

40. In paragraph 9 of this proposed new Article 25 *bis* and in proposed new paragraph 3 of Article 24, provision is made both under the new collective complaints procedure and the existing report-examination process for reference by any Contracting Party to an independent authority (that is to say, not composed of representatives of the Contracting Parties) for a ruling on any question or dispute relating to interpretation of the Charter. This would meet to some degree one of the requirements spelt out in paragraph 5 of the Beix/Rathbone Resolution 967. It would also

Amendements proposés à l'article 27

34. L'analyse faite par l'Espagne ne préjuge pas en soi le choix entre la «judiciarisation», que nous rejetons dans sa forme plus radicale comme étant politiquement irréaliste, et le scénario qui a notre faveur, consistant à renforcer le processus d'examen au plan politique. L'efficacité de ce processus dépendra presque entièrement de la manière dont il sera conduit et relativement peu de la manière dont chaque cycle ou opération de contrôle aboutira à une conclusion formelle.

35. Cette conclusion formelle pourra, comme c'était le cas jusqu'à présent, consister en l'adoption d'une recommandation par le Comité des Ministres, adressée aux Parties contractantes soit collectivement, soit individuellement. La négociation et la rédaction des projets de recommandation portant réponse aux rapports et conclusions d'un «comité des droits sociaux» (voir ci-après) doivent constituer désormais un élément décisif du nouveau processus revitalisé. C'est pourquoi, loin de demander la suppression du comité gouvernemental, nous prévoyons de lui confier un nouveau rôle, revivifié.

36. L'actuel paragraphe 3 de cet article peut être supprimé, car il est redondant.

Amendements proposés aux articles 21 à 26

37. Toute amélioration du système de contrôle passe nécessairement par un renforcement du rôle et du statut de l'actuel comité d'experts indépendants. Pour souligner cette transformation (et suivant les indications données au paragraphe 10 de notre projet de recommandation), nous proposons de modifier le titre, d'élargir la composition et de changer le mode de désignation de ce comité, qui serait rebaptisé comité européen des droits sociaux.

38. Les amendements à l'article 25 visent à faire de l'élection par l'Assemblée un élément du processus de désignation, en alignant la procédure sur celle prévue par la Convention européenne des Droits de l'Homme — conformément au paragraphe 6 de la Résolution 967.

39. Un nouvel article 25*bis* instituerait une procédure de réclamation collective, s'inspirant pour l'essentiel d'une proposition en cours d'examen par le comité intergouvernemental *ad hoc*.

40. Dans le paragraphe 9 de ce nouvel article 25*bis* proposé, comme dans le nouveau paragraphe 3 de l'article 24 proposé, la possibilité est donnée dans le cadre tant de la nouvelle procédure de réclamation collective que du système actuel d'examen des rapports, à toute Partie contractante de saisir une instance indépendante (c'est-à-dire qui ne soit pas composée de représentants des Parties contractantes) de toute question ou difficulté relative à l'interprétation de la Charte, pour qu'elle tranche. Cette formule répondrait dans une certaine mesure à l'une des exigences formulées dans

reflect an arrangement of the International Labour Office, which enhances the authority of its proceedings.

41. Amendments proposed to existing paragraphs of Articles 21 and 22 are designed to give the new Social Rights Committee some control of its own workload. They reflect our considerations on the need and actual prospects for a substantial strengthening of resources, together with uncertainty as to what volume of work would be generated under a new procedure for collective complaints.

42. The amendment to Article 23 would open up the Charter system to organisations beyond but of course still including those of trade unions and employers.

43. Amendments proposed to the existing text of Article 24 and Article 26 are matters of adjustment.

Amendments proposed to Articles 28 and 29

44. The rationale for modifying the role of the Parliamentary Assembly (Article 28) is set forth in paragraph 6 of the Beix/Rathbone Resolution 967. It is re-stated in different terms in paragraph 8 of the draft recommendation, which refers also implicitly to the existing provision in Article 29 on relations between the Assembly and the Committee of Ministers.

45. In the ideal situation, alluded to in paragraph 3 of the draft recommendation, in which all member states of the Council of Europe applied reasonably comparable standards in terms of social rights in the light of national circumstances, and therefore in principle were in a position to accept identical commitments, it might well be thought unnecessary and even unwise to modify the present majority rule of the Committee of Ministers. The reasons today for proposing such an amendment, though circumstantial, are quite strong. Member states of the Council of Europe which are not Contracting Parties to the Charter are reluctant to take part in votes on recommendations expressing criticism of other member states in respect of commitments which they have not themselves entered into. A similar consideration applies as between Contracting Parties: under present arrangements for partial ratification and acceptance, there may be considerable disparity between the commitments entered into. These considerations have in the past, and may well for some time in the future, make a two-thirds majority in the Committee of Ministers difficult to attain for reasons which have nothing to do with the substance of proceedings under the Charter.

le paragraphe 5 de la Résolution 967. Elle correspondrait aussi à un arrangement mis en place à l'Organisation internationale du travail, qui accroît l'autorité qui s'attache à la procédure suivie par elle.

41. Les amendements proposés au texte actuel des paragraphes 21 et 22 sont destinés à donner au nouveau comité des droits sociaux la maîtrise, dans une certaine mesure, de son volume de travail. Ils vont dans le sens des considérations que nous avons développées sur la nécessité et les perspectives concrètes d'un renforcement substantiel des moyens, tout en tenant compte de l'incertitude relative au volume de travail qui découlerait de la nouvelle procédure de réclamation collective.

42. L'amendement à l'article 23 ouvrirait le système de la Charte à un cercle d'organisations allant au-delà des syndicats ouvriers et patronaux, mais évidemment sans que ces derniers soient écartés.

43. Les amendements proposés au texte actuel des articles 24 et 26 visent simplement à procéder aux ajustements nécessaires.

Amendements proposés aux articles 28 et 29

44. Les raisons d'une modification du rôle de l'Assemblée parlementaire (article 28) sont énoncées dans le paragraphe 6 de la Résolution 967. Elles sont rappelées en termes différents dans le paragraphe 8 de notre projet de recommandation, qui se réfère aussi implicitement à la disposition de l'article 29 sur les relations entre l'Assemblée et le Comité des Ministres.

45. Dans la situation idéale esquissée dans le paragraphe 3 de notre projet de recommandation, dans laquelle tous les Etats membres du Conseil de l'Europe appliqueraient des normes suffisamment proches en matière de droits sociaux, compte tenu des circonstances nationales, et se trouveraient donc en position de souscrire des engagements identiques, il pourrait paraître inutile, voire inopportun, de modifier la règle de majorité en vigueur au Comité des Ministres. Tout en étant dictés par les circonstances, les motifs qui conduisent aujourd'hui à proposer un tel amendement sont très puissants. Les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas Parties contractantes à la Charte hésitent à participer aux votes sur des projets de recommandation critiquant d'autres Etats membres au titre d'engagements que, pour leur part, ils n'ont pas souscrits. Des considérations analogues valent pour les Parties contractantes elles-mêmes: avec le système actuel de ratification et d'acceptation partielles, il peut y avoir de grandes disparités entre les engagements souscrits. De ce fait, il a été difficile dans le passé, et il le restera peut-être pendant un certain temps, de parvenir à la majorité des deux tiers au Comité des Ministres, et ce pour des raisons qui n'ont rien à voir avec le fond de la procédure instituée par la Charte.

F. Concluding remarks : the political rationale in its human and social dimensions

46. The Social Charter of the Council of Europe certainly had an impact on the development of national social legislations in the 1960s and 1970s. Updated and strengthened, it can serve today as a point of reference in dealing with phenomena of marginalisation in Europe at a time of very abrupt transitions marked by economic integration, free movement between countries and technological change aand co-operation — each having immediate social and human implications. At a time of intense and cumulative economic change, we must give priority to finding adequate responses to the human problems encountered by individual men and women : it is these problems which show the degree of coherence of our economic policies with the basic freedoms of our peoples and the democratic systems of our continent.

47. We need a strategy for various forms of mobility, as Europeans gain a positive sense of their common future. The liberalisation and progressive integration of our economies are the means of attaining — in the longer term — social renewal and recovery of full employment. However, in the phase of transition, the risk emerges — perhaps already has emerged — of new forms of exploitation of human labour : "social dumping" ; under-remuneration ; illegal trafficking in the labour market — arising from forced, more or less temporary migration — by certain types of company which profit from enormous wage differentials. These problems need to be settled without delay, by bilateral agreements and on principles already agreed multilaterally by the Council of Europe and the International Labour Organisation.

48. With the countries of Central and Eastern Europe, through political agreements based on a sense of economic solidarity, we must build together better social and economic policies for training, for flexibility in the labour market, for joint scientific and technological research and for social dialogue.

49. Political freedoms cannot be disjoined from economic and social freedoms. The latter are essential to the strengthening of democratic systems. Without an effective social policy, our action for human rights lacks credibility. Realisation of the principles of the Council of Europe's Social Charter would be an integrating factor for the "greater Europe". This is why the Turin conference must be no idle celebration but the moment of decision for relaunching the Council's Charter — one necessary and further step towards a Europe built on human values.

F. Remarques de clôture : rappel des dimensions sociales et humaines de notre argumentation politique

46. La Charte sociale a certainement eu un impact sur le développement des législations sociales nationales dans les années 60 et 70. Actualisée et renforcée, elle peut servir aujourd'hui de référence pour faire face aux phénomènes de marginalisation dans la phase actuelle d'abruptes transitions en Europe — dont au moins trois aspects principaux ont des conséquences humaines et sociales immédiates : l'intégration de nos économies, la libéralisation des échanges et le changement et la coopération technologiques. Au moment où les changements économiques se renforcent d'une façon si vigoureuse, il faut redéfinir nos priorités, afin de trouver des réponses adéquates aux problèmes rencontrés individuellement par chaque homme et chaque femme — ceci étant un des paramètres de la cohérence de nos politiques économiques par rapport aux libertés fondamentales des peuples et aux systèmes démocratiques de notre continent.

47. Nous avons besoin d'une stratégie pour les différentes formes de mobilité, à mesure que les Européens acquièrent le sentiment concret de leur avenir commun. La libéralisation et l'intégration progressives de nos systèmes économiques sont les moyens — à plus longue échéance — pour atteindre tout renouveau social, y compris le recouvrement du plein emploi. Dans la phase de transition, il est pourtant possible que s'imposent — et peut-être s'imposent-elles déjà — de nouvelles formes d'exploitation du travail humain — le « *dumping* social » ; la rémunération insuffisante ; le trafic illégal de main-d'œuvre, lié à des migrations forcées, plus ou moins temporaires — par certains types de société qui profitent de l'énorme écart de salaires. Ces problèmes doivent être réglés sans retard, au moyen d'accords bilatéraux et sur la base des principes déjà convenus sur le plan multilatéral au sein du Conseil de l'Europe et de l'OIT.

48. Avec les pays de l'Europe centrale et de l'Est, en suivant les voies des accords politiques sur la base de la solidarité économique, nous devons construire ensemble de meilleures politiques sociales et économiques pour la formation, pour un marché flexible du travail, pour la recherche scientifique et technologique, et pour le dialogue social.

49. Les libertés politiques ne peuvent être dissociées des libertés économiques et sociales — celles-ci étant déterminantes pour consolider les systèmes démocratiques. Sans une efficace politique sociale, notre action en faveur des droits de l'homme sera d'autant moins crédible. La réalisation des principes de la Charte sociale du Conseil de l'Europe serait donc un facteur d'intégration pour l'Europe entière. Voilà les raisons pour lesquelles la Conférence de Turin doit être non pas l'occasion d'une célébration inutile, mais le moment décisif de la relance de la Charte du Conseil de l'Europe, une étape nécessaire de plus sur le chemin de la solidarité européenne.

APPENDIX I

RESOLUTION 967 (1991)

on the renewal of the Council of Europe's Social Charter[1]

APPENDIX II

RESOLUTION 931 (1989)

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

APPENDIX III

RECOMMENDATION 1107 (1989)

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

APPENDIX IV

RESOLUTION 915 (1989)

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

Reporting Committee: Social, Health and Family Affairs Committee.

Budgetary implications for the Assembly: none.

Reference to committee: Recommendations 1103 and 1107 (1989), Resolution 967 and Order No. 463 (1991).

Draft recommendation: adopted unanimously by the committee on 12 September 1991.

Members of the committee: Mr *Pini (Chairman)*, Mrs Håvik, Mr *Rathbone (Vice-Chairmen)*, Mrs *Albrink*, MM. Banks, *(Alternate: Cox)*, Beix, Bowden, *(Alternate: Mr Soames)*, *Elmas*, Eser, Fiandrotti, *(Alternate: Martino)*, *Foschi*, Gouteyron, *(Alternate: Bohl)*, *Gusenbauer*, Mrs Haarstad, Mrs Haas-Berger, Mrs Haglund, Mrs Haller, Mrs Halonen, MM. *Koehl*, Koulouris, Liapis, *Joaquim Marques*, Menzel, Meyer żu Bentrup, *Mikan*, Monfils, *Palacios*, Pasquino, *(Alternate: Fassino)*, Psaila Savona, *Regenwetter*, *Reimann*, *Roseta*, Mrs Rossi, Mrs Rothmayerová, MM. Sainz *(Alternate: Mrs Frias)*, Schwimmer, Mrs Staels-Dompas, MM. *Taylor*, Ternák, Mrs Ugrin, Mr van Velzen.

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

See 17th Sitting, 24 September 1991 (adoption of the draft recommendation as amended), and Recommendation 1168.

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

ANNEXE I

RÉSOLUTION 967 (1991)

relative à la relance de la Charte sociale du Conseil de l'Europe[1]

ANNEXE II

RÉSOLUTION 931 (1989)

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

ANNEXE III

RECOMMANDATION 1107 (1989)

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

ANNEXE IV

RÉSOLUTION 915 (1989)

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

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), Résolution 967 et Directive n° 463 (1991).

Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 12 septembre 1991.

Membres de la commission: M. *Pini (Président)*, Mme Håvik, M. *Rathbone (Vice-Présidents)*, Mme *Albrink*, MM. Banks *(Remplaçant: Cox)*, Beix, Bowden *(Remplaçant: Soames)*, *Elmas*, Eser, Fiandrotti *(Remplaçant: Martino)*, *Foschi*, Gouteyron *(Remplaçant: Bohl)*, *Gusenbauer*, Mmes Haarstad, Haas-Berger, Haglund, Haller, Halonen, MM. *Koehl*, Koulouris, Liapis, *Joaquim Marques*, Menzel, Meyer zu Bentrup, *Mikan*, Monfils, *Palacios*, Pasquino *(Remplaçant: Fassino)*, Psaila Savona, *Regenwetter*, *Reimann*, *Roseta*, Mmes Rossi, Rothmayerová, MM. Sainz *(Remplaçant: Mme Frias)*, Schwimmer, Mme Staels-Dompas, MM. *Taylor*, Ternák, Mme Ugrin, M. van Velzen.

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

Voir 17e séance, 24 septembre 1991 (adoption du projet de Recommandation amendé), et Recommandation 1168.

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.