

91.419

Initiative parlementaire **Ratification de la Charte sociale européenne**

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique **du Conseil national**

du 17 novembre 1995

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le présent rapport conformément à l'article 21^{quater}, 3^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils. Nous le transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La Commission vous propose d'approuver le projet d'arrêté annexé (les propositions de minorités sont incluses).

17 novembre 1995

Au nom de la Commission:
La présidente, Ruth Gonseth

N38377

Condensé

La Suisse a signé la Charte sociale du Conseil de l'Europe (ci-après Charte sociale ou Charte) le 6 mai 1976. Le 13 juin 1983, le Conseil fédéral a adopté un message (FF 1983 II 1273) concernant la Charte et qui en proposait la ratification. En 1984, le Conseil des Etats et, en 1987, le Conseil national n'ont pas accepté l'arrêté approuvant la Charte. Depuis, diverses interventions parlementaires ont été déposées pour demander la ratification de cet instrument.

Le 19 juin 1991, le groupe socialiste du Conseil national a déposé une initiative parlementaire demandant la ratification de la Charte. Le 29 avril 1993, le Conseil national a donné suite à cette initiative (90 voix contre 86). Lors de la session d'été 1995, le même Conseil a accordé une prolongation du délai initial pour traiter l'initiative, et ce jusqu'à la session d'été 1997.

Au sein du Conseil de l'Europe, qui réunit 36 Etats démocratiques (état: juin 1995), la Charte constitue la convention de base dans le domaine de la protection des droits économiques et sociaux.

La Charte est un traité international visant essentiellement l'harmonisation progressive des conditions de vie économiques et sociales des ressortissants des Parties contractantes. Elle ne crée pas de droits subjectifs. Ses dispositions s'adressent au législateur national et n'ont, de ce fait, pas vocation à être appliquées immédiatement par les autorités administratives et judiciaires des Parties contractantes. Le système de contrôle instauré par la Charte ne crée pas de juridiction supranationale.

Les conditions d'acceptation de la Charte prévoient qu'une Partie contractante se considère comme liée par un nombre minimum d'articles et de paragraphes choisis par elle parmi les dispositions de la Partie II de la Charte. Ce choix est limité par l'obligation d'accepter intégralement cinq des sept articles particulièrement importants du noyau dit «dur» de la Charte. L'exécution de cette obligation soulève, pour la Suisse, certaines questions de nature juridique et politique qui sont analysées dans la partie spéciale de ce rapport.

Les 19 principes de la Partie I et les 19 articles correspondants de la Partie II de la Charte demandent aux Parties contractantes de prendre des mesures légales dans les divers domaines de la politique sociale. La majeure partie de ces objectifs sont déjà atteints en Suisse. Notre pays est, par conséquent, en mesure de choisir dans le cadre des conditions de ratification celles parmi les dispositions de la Charte qui sont compatibles avec notre législation ou qui n'exigeraient que des adaptations législatives mineures.

Rapport

1 Partie générale

11 Introduction

Le 19 juin 1991, le groupe socialiste du Conseil national déposait une initiative parlementaire libellée comme suit:

Conformément à l'article 21^{bis} LREC, nous déposons l'initiative parlementaire suivante:

Un arrêté doit être pris au sujet de l'approbation de la Charte sociale européenne. Aux termes de cet arrêté, le Conseil fédéral sera habilité à ratifier la Charte sociale européenne signée le 6 mai 1976.

Le 29 avril 1993, le Conseil national a décidé de donner suite à cette initiative, conformément à la proposition de la commission chargée de l'examen préalable; il a alors chargé la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (ci-après CSSS ou Commission) de lui soumettre un projet d'arrêté fédéral portant approbation de la Charte sociale. Le présent rapport, rédigé sur la base des délibérations de la Commission, contient un commentaire de ses décisions et de ses propositions.

La Commission a d'abord demandé à l'administration de lui remettre une analyse de la compatibilité des dispositions de la Charte avec le droit suisse. Cette analyse a été menée en se fondant sur le message du Conseil fédéral du 13 juin 1983, dont de nombreuses considérations demeurent valables tant pour la partie générale que pour la partie spéciale du présent rapport.

La Commission a ensuite interrogé le Conseil fédéral sur sa détermination à poursuivre l'objectif qu'il s'était fixé dans le programme de législature 1991 à 1995 (ch. 2.1.1., objectif 11) (FF 1992 III 1), ainsi que dans son Rapport sur la politique extérieure de la Suisse (FF 1994 I 150), du 29 novembre 1993 (ch. 412). Dans sa réponse du 30 janvier 1995, le Conseil fédéral a indiqué que les conditions avaient changé depuis que les objectifs du programme avaient été arrêtés. Plus précisément, s'il continuait, comme par le passé, de penser que la Suisse devait ratifier la Charte compte tenu de la signification que revêtait ce texte en matière de droits sociaux, il n'envisageait pas pour autant de soumettre au Parlement à brève échéance un arrêté dans ce sens: la ratification de cet instrument ne figurait pas parmi les priorités nouvellement fixées.

Après avoir pris acte de la réponse du Conseil fédéral du 30 janvier 1995, la Commission a décidé à l'unanimité, lors de sa séance du 16 février 1995, de demander une prolongation de délai et de se charger elle-même de l'élaboration d'une demande de ratification, conformément au mandat du Conseil national du 29 avril 1993.

Lors de sa séance des 11 et 12 mai 1995, la Commission a tout d'abord entendu plusieurs experts indépendants de l'administration. Outre divers spécialistes du droit national et international, la Commission avait invité M^{me} Suzanne Grevisse, présidente du Comité d'experts indépendants du Conseil de l'Europe. La Com-

mission a ensuite procédé à la discussion par article, et a fixé les lignes directrices en vue de l'élaboration d'un projet d'arrêté fédéral.

Le 12 juin 1995, le Conseil national a accordé la prorogation du délai de deux ans, jusqu'à la session d'été 1997.

Lors de sa séance du 12 octobre 1995, la Commission a analysé des rapports spécifiques préparés à sa demande par l'administration fédérale sur l'article 6, paragraphe 4, de la Charte et le droit de grève selon le droit et la pratique suisses, sur l'applicabilité directe de la Charte et de certaines de ses dispositions, et enfin sur la deuxième révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage et les exigences de la Charte sociale. Les débats relatifs à ces différents documents sont reflétés dans les commentaires concernant les articles de la Charte.

Au cours de la même séance, diverses propositions de minorité ont été déposées. Elles concernent les points suivants: non-entrée en matière sur l'arrêté fédéral portant approbation de la Charte; non-ratification du paragraphe 4 de l'article 6; non-ratification des paragraphes 3 et 4 de l'article 12; non-ratification de l'article 13. Enfin, une proposition tend à soumettre l'arrêté fédéral au référendum facultatif, conformément à l'article 89, 4^e alinéa, de la constitution.

12 La Suisse et le Conseil de l'Europe

Créé le 5 mai 1949, le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui 36 Etats (état: juin 1995). La qualité de membre du Conseil de l'Europe s'acquiert en ratifiant son Statut, dont les buts essentiels ressortent des deux premiers paragraphes de l'article 1^{er}, ainsi libellés:

- a) Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social.
- b) Ce but sera poursuivi au moyen des organes du Conseil, par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En ratifiant le Statut du Conseil de l'Europe le 6 mai 1963, la Suisse s'est engagée à «collaborer sincèrement et activement» à la poursuite de ces objectifs (art. 3). Cette collaboration entre les nations européennes a pris une dimension politique plus importante au cours de ces six dernières années.

Parmi les objectifs que l'organisation de Strasbourg s'est donnés, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales occupe une place prépondérante. La sauvegarde des libertés fondamentales et des droits de l'homme, tant civils et politiques que sociaux, économiques et culturels, est assurée dans le cadre du Conseil de l'Europe par une série de traités, dont la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH; RS 0.101) et ses protocoles additionnels, d'une part, et la Charte sociale, d'autre part, constituent les pièces maîtresses.

Depuis la signature de la Charte sociale, le 18 octobre 1961 à Turin, la garantie des droits à caractère social, économique et culturel apparaît comme le complément indispensable à la garantie des droits civils et politiques. Ainsi, la CEDH et la Charte sociale ont la même valeur en ce qui concerne la sauvegarde de ces droits et consacrent au niveau européen le principe de l'indivisibilité des droits de l'homme. Vu la nature des droits inscrits dans la Charte, leur réalisation obéit à des règles plus politiques que juridiques.

Avec la CEDH, l'Europe joue aujourd'hui un rôle de pionnier sur le plan international dans le domaine de la défense des droits de l'homme. Il serait souhaitable qu'un renforcement de la Charte sociale permette de même à l'avenir une meilleure protection des droits sociaux fondamentaux.

13 La Suisse et la Charte sociale

En 1976 déjà, M. Pierre Graber, conseiller fédéral, avait signé à Strasbourg la Charte sociale du Conseil de l'Europe au nom de la Suisse sous réserve de sa ratification. En 1983, le Conseil fédéral a présenté au Parlement un message détaillé décrivant la Charte sociale ainsi que les modalités d'une adhésion de la Suisse. Dans ce message, le gouvernement soumet au Parlement un *arrêté fédéral portant approbation de la Charte sociale européenne*. Le 7 mars 1984, le Conseil des Etats a rejeté cet arrêté, décision à laquelle le Conseil national s'est rallié le 2 décembre 1987. Au vu des nouveaux développements intervenus depuis, le Conseil national, prenant lui-même l'initiative, a chargé la Commission de l'élaboration d'un arrêté fédéral portant approbation de la Charte.

La Suisse est membre à part entière du Conseil de l'Europe depuis 32 ans. Elle s'engage et joue un rôle considérable à plus d'un titre dans cette organisation. Abstraction faite des pays du bloc de l'Est récemment admis au sein du Conseil de l'Europe et dont plusieurs se préparent à signer puis à ratifier la Charte, la Suisse compte, avec Saint-Marin, Andorre et le Liechtenstein, parmi les derniers pays européens à n'avoir pas encore ratifié la Charte sociale. Cette ratification s'impose à présent. La législation sociale suisse, qui figure en bonne place en comparaison internationale, répond pour l'essentiel aux exigences de la Charte sociale.

En ratifiant la Charte sociale, notre pays s'engage à assumer les engagements qu'il a contractés lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, dans un domaine fondamental couvert par les buts de cette organisation. De plus, ce pas s'inscrit dans la ligne d'une politique d'intégration pragmatique. Il constitue également une manifestation de solidarité avec les pays européens pour lesquels la mise en place d'un système social efficace s'avère de loin plus ardue et exige de plus lourds sacrifices que pour notre pays.

La reconnaissance de normes minimales impératives sur le plan international dans le domaine de la sécurité sociale servirait directement les intérêts de la Suisse. Ces normes permettent en effet la création de conditions de concurrence uniformes pour l'économie des Etats contractants et empêchent qu'un Etat ne se dote de conditions-cadres plus avantageuses au niveau économique en pratiquant un «dumping social».

Enfin, le fait de ne pas ratifier la Charte pourrait maintenir la Suisse à l'écart du débat autour du développement des droits sociaux et des droits de l'homme au niveau européen, ce qui irait à l'encontre des intérêts de notre pays dont l'avance et les acquis dans ce domaine sont reconnus sur le plan international.

Le Préambule de la Charte sociale par lequel les gouvernements se déclarent résolus à «faire en commun tous les efforts en vue d'améliorer le niveau de vie et de promouvoir le bien-être de toutes les catégories de leurs populations, tant rurales qu'urbaines», correspond à un objectif traditionnel de la politique suisse sur le plan international. Compte tenu du rôle de pionnier que notre pays a joué dans l'élaboration et la mise en œuvre des droits fondamentaux de l'homme en matière sociale, et avec la ratification des conventions fondamentales de l'Organisation internationale du Travail (OIT) ainsi que du Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I; RS 0.103.1), la Suisse s'est déjà engagée en faveur de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. La ratification de la Charte sociale viendrait confirmer cet engagement au niveau européen.

De par le passé, la Suisse a toujours occupé une position d'avant-garde dans la promotion des efforts entrepris en vue d'une harmonisation du droit social sur le plan international, notamment dans le mouvement qui devait plus tard donner naissance à l'Organisation internationale du travail (OIT). Une adhésion à la Charte sociale européenne ainsi qu'une participation active à ses développements ultérieurs donneraient aujourd'hui la possibilité à la Suisse de perpétuer cette tradition.

14 Le contenu de la Charte sociale

(Le texte authentique de la Charte sociale européenne figure en annexe 1. Les textes des Protocoles figurent en annexes 2, 3 et 4).

Le texte de la Charte se divise en un préambule, cinq parties et une annexe. La Charte est complétée par trois protocoles dont le protocole additionnel de 1988, qui consacre des droits supplémentaires. En 1991, une conférence ministérielle réunie à Turin pour célébrer le 30^e anniversaire de la Charte a ouvert à la signature un protocole d'amendement modifiant le système de contrôle. Enfin, le 22 juin 1995, le Comité des ministres a adopté un protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives.

141 La Charte sociale et le Protocole de 1988

Le *Préambule* énonce en termes généraux les buts poursuivis par ce traité: garantie de la jouissance des droits sociaux sans discrimination et promotion du bien-être social de la population, tant rurale qu'urbaine, au moyen d'institutions et de mesures appropriées.

La *Partie I* énumère 19 droits et principes que les parties contractantes reconnaissent comme objectifs auxquels doivent tendre leurs politiques sociales et qu'elles s'efforcent de réaliser par tous les moyens adéquats, tant sur le plan national qu'international. Ces 19 paragraphes de la première partie de la Charte

constituent en fait les principes fondamentaux du traité. Les Etats contractants ne devraient pas prendre de mesures législatives ou administratives qui leur soient contraires.

La *Partie II* comporte 19 articles qui reprennent les dix-neuf objectifs de la *Partie I* et les transforment en obligations internationales concrètes à la charge des Etats contractants. Chacun de ces 19 articles tend à assurer l'exercice effectif d'un droit particulier, sans toutefois donner naissance à des droits individuels. Les droits énumérés dans cette seconde partie et dans le protocole de 1988 peuvent être classés en trois catégories:

Protection du travail

- droit au travail, y compris droit à l'orientation et à la formation professionnelles;
- protection dans le milieu de travail: droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, y compris le droit des femmes et des hommes à une rémunération égale pour un travail de valeur égale;
- droit syndical, droit de négociation collective et droit des travailleurs à l'information et à la consultation, ainsi qu'à la participation à la détermination et à l'amélioration des conditions et du milieu du travail;
- protection particulière pour certaines catégories de travailleurs: enfants et adolescents, femmes, personnes handicapées, travailleurs migrants;

Protection sociale pour l'ensemble de la population

- droit à la protection de la santé, droit à la sécurité sociale et droit à l'assistance sociale et médicale, droit au bénéfice des services sociaux;

Protection particulière en dehors du milieu de travail

- droits des enfants et des adolescents, des mères, des familles, des personnes handicapées, des travailleurs migrants et leurs familles, des personnes âgées.

La *Partie III*, formée de l'article 20, définit l'étendue des engagements que les Etats contractants doivent accepter pour pouvoir ratifier la Charte sociale. Elle ouvre la possibilité d'une acceptation partielle: les Parties contractantes ont l'obligation de souscrire aux dispositions les plus importantes de la *Partie II*, notamment à celles entrant dans le noyau obligatoire («dur») du traité. Parmi les dispositions du noyau dur, au nombre de sept (art. 1^{er}, 5, 6, 12, 13, 16 et 19), cinq au moins doivent être acceptées intégralement. Outre ce noyau obligatoire, tout Etat disposé à ratifier la Charte doit compléter son acceptation par un nombre d'engagements optionnels supplémentaires, «... *pourvu que le nombre total des articles et des paragraphes numérotés qui le lient ne soit pas inférieur à 10 articles ou à 45 paragraphes numérotés.*» (Art. 20, par. 1, let. c).

Au demeurant, l'article 20, paragraphe 3, prévoit que les Parties contractantes peuvent étendre ultérieurement et progressivement le champ d'application matériel du traité.

La *Partie IV* (art. 21 à 28) a trait au contrôle de l'application de la Charte. Elle a été modifiée par le protocole d'amendement adopté à Turin en 1991 (voir ch. 16).

La *Partie V* de la Charte (art. 30 à 37) contient – en plus des clauses finales habituelles à tout traité international – des dispositions sur les dérogations que les Parties contractantes peuvent apporter «en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation» (art. 30). En vertu de l'article 31, les Etats contractants peuvent faire valoir certaines restrictions ou limitations à l'application de la Charte. En principe, les seules restrictions admises sont:

celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.

L'article 32 précise en outre que les dispositions de la Charte ne sauraient porter atteinte à celles du droit interne et des conventions ou accords bilatéraux ou multilatéraux «*qui seraient plus favorables aux personnes protégées*». L'article 33 reconnaît la grande importance qui revient aux conventions collectives en tant que moyen de mise en œuvre de la Charte. Un nombre relativement élevé d'engagements sont en effet considérés comme remplis dès lors que ces dispositions sont appliquées à la grande majorité des travailleurs intéressés par de telles conventions ou par d'autres moyens.

L'article 37 prévoit les conditions de dénonciation de la Charte.

Enfin, une *Annexe*, qui fait partie intégrante de la Charte, précise la portée de certaines dispositions du traité, notamment quant au cercle des personnes protégées par les dispositions normatives de la Partie II.

142 Le Protocole d'amendement de 1991

Le Protocole d'amendement est décrit dans le cadre du système de contrôle de la Charte, et nous renvoyons par conséquent au chapitre 16 ci-dessous.

143 Le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives, de 1995

L'idée d'instaurer un système de réclamations collectives, à l'instar de celui en vigueur à l'OIT, a été reprise dans le cadre des travaux de relance de la Charte. Le projet de Protocole a été adopté par le Comité des Ministres le 22 juin 1995 et a été ouvert à la signature le 9 novembre 1995.

L'objectif de ce système est de compléter le mécanisme de contrôle existant et d'accroître son efficacité en prévoyant un système de réclamations collectives. L'examen des rapports gouvernementaux continue à constituer le mécanisme de base pour le contrôle de l'application de la Charte. Le Protocole permet également de renforcer la participation des partenaires sociaux mais aussi des organisations non gouvernementales.

Peuvent faire des réclamations, parfois selon certaines conditions: les organisations internationales et nationales d'employeurs et de travailleurs ainsi que d'autres organisations non gouvernementales internationales et nationales (dans ce cas, une déclaration de l'Etat en cause reconnaissant ce droit est nécessaire).

La réclamation est tout d'abord examinée par le Comité d'experts indépendants qui, après s'être prononcé sur la recevabilité, examine la réclamation au fond. Il rédige ensuite un rapport contenant des conclusions sur le respect ou non de la Charte par l'Etat en cause. Ce rapport est entre autre transmis au Comité des Ministres qui adopte une résolution et – si les conclusions sont négatives – une recommandation.

15 Champ d'application de la Charte sociale

En principe, la Charte ne s'applique qu'aux ressortissants des Etats contractants. L'annexe dispose en effet que «... les personnes visées aux articles 1^{er} à 17 ne comprennent les étrangers que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties contractantes résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie contractante intéressée, étant entendu que les articles susvisés seront interprétés à la lumière des dispositions des articles 18 et 19». Ces articles 18 et 19 ont trait aux droits des travailleurs migrants et de leurs familles: leur champ d'application personnel est également limité aux seuls ressortissants des Parties contractantes. Sont réservées les dispositions de l'article 12, paragraphe 4 (égalité de traitement entre nationaux et ressortissants d'autres Etats contractants dans le domaine de la sécurité sociale) et de l'article 13, paragraphe 4 (égalité de traitement dans le domaine de l'assistance sociale et médicale). Ces deux dispositions garantissent, à des conditions particulières, les droits mentionnés aussi aux ressortissants des Etats contractants qui ne remplissent pas toutes les conditions énumérées ci-dessus.

L'annexe prévoit que les Etats contractants peuvent étendre le bénéfice des droits garantis par la Charte à d'«autres personnes». Il ne s'agit donc là que d'une faculté laissée à la discrétion des Etats contractants. En revanche, les Etats ont l'obligation d'accorder aux réfugiés répondant à la définition de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, un traitement aussi favorable que possible et en tout cas non moins favorable que celui auquel ils se sont engagés en vertu de la Convention de 1951, ainsi que de tous autres accords internationaux existants et applicables aux réfugiés.

Du cercle des bénéficiaires ainsi délimité n'est en principe exclue aucune catégorie de la population. Cependant, cette règle subit des restrictions qui sont, soit énoncées expressément dans diverses dispositions, soit imposées par leur contexte.

On remarque ainsi que la Charte englobe, d'une manière générale, l'ensemble de la population et tout spécialement les travailleurs au sens large du terme. Suivant la portée spécifique de certaines dispositions, la protection s'étend toutefois à des groupes de personnes tels que les jeunes gens, les travailleurs migrants, la famille et les employeurs notamment. Dans certaines dispositions, la notion de «travailleurs» est restreinte aux seuls salariés, à l'exclusion des indépendants. Dans certains cas enfin, précisés par l'article 33 relatif aux conventions collectives, le nombre des personnes auxquelles certains droits sont reconnus est encore réduit du fait qu'il suffit que la «grande majorité» d'entre elles bénéficié de tel ou tel droit pour que l'engagement correspondant soit considéré comme rempli.

16 Le système de contrôle de la Charte sociale

Le système de contrôle exposé à la partie IV de la Charte a été modifié par le Protocole d'amendement adopté à Turin le 21 octobre 1991. Bien que ce Protocole ne soit pas encore en vigueur – l'entrée en vigueur nécessite la ratification par la totalité des Parties contractantes à la Charte – certaines de ses dispositions sont appliquées par anticipation. Cette possibilité avait été prévue par la Résolution finale de la Conférence ministérielle de Turin et confirmée par décision du Comité des Ministres du 11 décembre 1991.

Les principales modifications prévues par ce Protocole ne portent pas sur le système lui-même (présentation des rapports), mais sur la procédure. Les rôles des différents organes de contrôle ont été précisés et délimités de façon à éviter tout chevauchement. Enfin, la participation des organisations non gouvernementales est prévue.

Le système de contrôle repose sur la présentation par les Etats parties de rapports faisant état des mesures prises pour donner effet aux dispositions de la partie II de la Charte. Ces rapports sont examinés par les organes de contrôle de la Charte. En tout état de cause, le mécanisme de contrôle de la Charte n'institue pas un système judiciaire et ne donne donc pas à une juridiction supranationale le pouvoir d'intervenir dans les affaires juridiques, politiques et sociales de la Suisse.

Les rapports des Etats sont dus tous les deux ans. Alors que la Charte prévoit la présentation d'un rapport complet, le système appliqué actuellement de manière transitoire prévoit un rapport portant sur trois dispositions du noyau dur, sur trois autres dispositions ainsi que sur les conclusions négatives ou ajournées adoptées précédemment par le Comité d'experts. Ce système devrait être revu prochainement.

Les rapports des Etats sont transmis aux organisations syndicales ainsi qu'aux organisations non gouvernementales internationales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe.

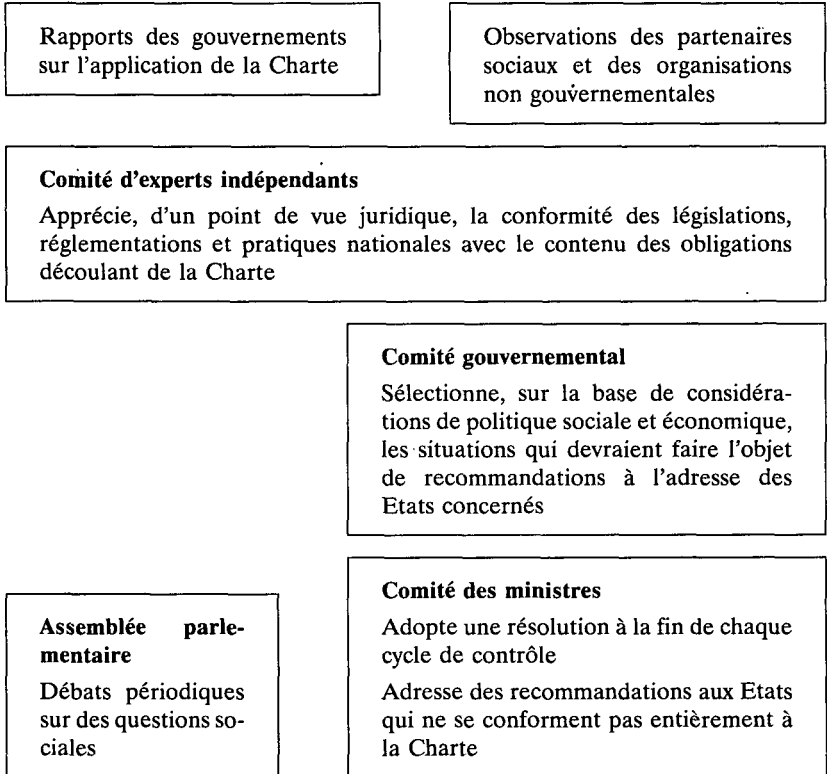
Ils sont ensuite transmis au *Comité d'experts indépendants*, composé de neuf experts élus par le Comité des Ministres et assistés par un observateur de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Ce Comité examine les rapports présentés par les Parties contractantes et apprécie du point de vue juridique la conformité des législations avec les engagements souscrits. Le Comité d'experts peut demander des informations complémentaires et tenir, le cas échéant, une réunion avec les représentants d'une Partie contractante. Les conclusions adoptées par le Comité d'experts indépendants sont rendues publiques et transmises au Comité gouvernemental, à l'Assemblée parlementaire ainsi qu'aux organisations intéressées précitées.

Le *Comité gouvernemental* est composé de représentants des Parties contractantes à la Charte et assisté par des observateurs représentant les organisations européennes d'employeurs et de travailleurs. Ce Comité prépare les décisions du Comité des Ministres et notamment sélectionne, sur la base de considérations de politique sociale et économique, les situations qui devraient faire l'objet de recommandations à l'adresse de chaque Partie contractante.

Sur la base du rapport du Comité gouvernemental, le *Comité des Ministres* adopte à la majorité des deux tiers – seules les Parties contractantes ayant le droit de vote – une résolution sur l'ensemble du cycle de contrôle ainsi que des recommandations individuelles à l'adresse des Etats ne se conformant pas aux exigences de la Charte. Cette pratique a débuté en 1993 et, à titre d'exemple, le Comité des ministres a adopté huit recommandations individuelles lors du 12^e cycle de contrôle (1993–1994). Les recommandations du Comité des ministres n'ont pas force obligatoire. Elles ne sont cependant pas dépourvues de tout effet juridique puisqu'elles recommandent aux gouvernements un certain comportement et une certaine ligne de conduite. Les gouvernements sont tenus, du point de vue juridique, d'examiner de bonne foi la possibilité de donner suite à ces recommandations. Celles-ci ont ainsi un poids moral et politique qui ne doit pas être sous-estimé.

L'*Assemblée parlementaire* est également associée à ce mécanisme. En pratique, depuis 1992, elle organise, sur la base des conclusions du *Comité des experts indépendants*, des débats périodiques sur la politique sociale.

Représentée schématiquement, la procédure de contrôle a le profil suivant:



Rapports des gouvernements sur l'application de la Charte

Observations des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales

Comité d'experts indépendants
 Apprécie, d'un point de vue juridique, la conformité des législations, réglementations et pratiques nationales avec le contenu des obligations découlant de la Charte

Comité gouvernemental
 Sélectionne, sur la base de considérations de politique sociale et économique, les situations qui devraient faire l'objet de recommandations à l'adresse des Etats concernés

Assemblée parlementaire
 Débats périodiques sur des questions sociales

Comité des ministres
 Adopte une résolution à la fin de chaque cycle de contrôle
 Adresse des recommandations aux Etats qui ne se conforment pas entièrement à la Charte

La mise en œuvre de ce nouveau système a permis d'accélérer considérablement l'analyse des rapports nationaux et de rattraper une grande partie du retard accumulé au cours des années dans les cycles de contrôle.

17 Etat des adhésions à la Charte sociale

Vingt Etats ont accepté les engagements découlant de la Charte. Ce sont, dans l'ordre alphabétique:

Etats membres	Date de signature	Date de ratification ou d'adhésion	Date d'entrée en vigueur
Allemagne	18 octobre 1961	27 janvier 1965	26 février 1965
Autriche	22 juillet 1963	29 octobre 1969	28 novembre 1969
Belgique	18 octobre 1961	16 octobre 1990	15 novembre 1990
Chypre	22 mai 1967	7 mars 1968	6 avril 1968
Danemark	18 octobre 1961	3 mars 1965	2 avril 1965
Espagne	27 avril 1978	6 mai 1980	5 juin 1980
Finlande	9 février 1990	29 avril 1991	29 mai 1991
France	18 octobre 1961	9 mars 1973	8 avril 1973
Grèce	18 octobre 1961	6 juin 1984	6 juillet 1984
Irlande	18 octobre 1961	7 octobre 1964	26 février 1965
Islande	15 janvier 1976	15 janvier 1976	14 février 1976
Italie	18 octobre 1961	22 octobre 1965	21 novembre 1965
Luxembourg	18 octobre 1961	10 octobre 1991	9 novembre 1991
Malte	26 mai 1988	4 octobre 1988	3 novembre 1988
Norvège	18 octobre 1961	26 octobre 1962	26 février 1965
Pays-Bas	18 octobre 1961	22 avril 1980	22 mai 1980
Portugal	1 ^{er} juin 1982	30 septembre 1991	30 octobre 1991
Royaume-Uni	18 octobre 1961	11 juillet 1962	26 février 1965
Suède	18 octobre 1961	17 décembre 1962	26 février 1965
Turquie	18 octobre 1961	24 novembre 1989	24 décembre 1989

(Source: Secrétariat du Conseil de l'Europe, état: 7 septembre 1995)

Les sept Etats suivants ont signé, mais pas encore ratifié la Charte:

Etats membres	Date de signature
Hongrie	13 décembre 1991
Liechtenstein	9 octobre 1991
Pologne	26 novembre 1991
République tchèque	27 mai 1992
Roumanie	4 octobre 1994
Slovaquie	27 mai 1992
Suisse	6 mai 1976

Neuf ne l'ont pas encore signée, à savoir: Albanie, Andorre, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Moldavie, Saint-Marin et Slovénie.

18 Etendue des obligations acceptées par les Etats contractants

Comme indiqué sous chiffre 141, l'article 20, paragraphe premier, de la Charte définit l'étendue des engagements que les Etats contractants doivent accepter pour pouvoir adhérer à la Charte sociale. La lettre b couvre ce qu'il est convenu d'appeler le noyau dur de la Charte. Cinq au moins des sept articles qui y sont énumérés doivent être acceptés in extenso. Selon l'article 20, premier paragraphe, lettre c, les Parties doivent en plus se déclarer liées par un nombre supplémentaire, mais variable d'articles ou de paragraphes, étant entendu que le nombre total des engagements acceptés ne peut pas être inférieur à dix articles ou 45 paragraphes numérotés.

L'annexe n° 5 fournit un tableau des obligations souscrites par les Parties contractantes.

19 Nature et portée des obligations résultant pour la Suisse de la ratification de la Charte

191 Nature

Les objectifs de la Charte sont décrits dans la Partie I, sous forme d'une liste de 19 «droits» de caractère social. Aux termes de l'article 20, paragraphe 1, lettre a, de la Charte, chacune des Parties contractantes s'engage à considérer cette première Partie comme *«une déclaration déterminant les objectifs dont elle poursuivra par tous les moyens utiles la réalisation»*. Ces objectifs généraux sont précisés et concrétisés dans la Partie II, qui définit les obligations résultant, pour un Etat, de la ratification de la Charte sociale. Seules ces dispositions ont un contenu normatif déterminant la portée juridique des engagements souscrits. C'est donc à leur propos qu'il convient d'analyser la question de la nature de la Charte et de son applicabilité directe.

Ainsi que l'indique le message du Conseil fédéral du 13 juin 1983, l'énoncé de chacun des 19 articles de la Partie II de la Charte débute ainsi: *«En vue d'assurer l'exercice effectif du droit [. . .] les Parties contractantes s'engagent [. . .] à prendre»* telle ou telle mesure de progrès social, à garantir un certain traitement, à promouvoir certains services, etc. Il en résulte clairement que les dispositions de la Charte ne s'adressent pas aux particuliers, mais au législateur, qui est tenu d'adopter les dispositions nécessaires. Au surplus, la Charte reconnaît en principe des droits qui, par leur structure, ne sont pas susceptibles d'une application immédiate et doivent, pour devenir effectifs, faire l'objet d'une réglementation détaillée; elle se contente de fixer des buts et d'indiquer quelques moyens d'y parvenir; par suite, tant que les Etats n'ont pas pris les mesures dont elle appelle l'adoption, ses dispositions ne peuvent servir de fondement à des actions en justice. Ainsi, même le principe de l'égalité salariale entre femmes et hommes (art. 4, par. 3, de la Charte) apparaît comme n'étant pas directement applicable.

La teneur de deux paragraphes des 19 articles de la Partie II de la Charte déroge à la règle. Aux termes de l'article 6, paragraphe 4, les Parties contractantes *reconnaissent* le droit à des actions collectives, y compris le droit de grève, et aux termes de l'article 18, paragraphe 4, elles *reconnaissent* à leurs nationaux le droit de sortir du pays.

Au surplus, quelques auteurs semblent considérer l'éventuelle applicabilité directe des articles 12, paragraphe 4 (s'agissant de l'interdiction de discriminer en matière de sécurité sociale) et 13 (droit à l'assistance sociale et médicale). Ces quatre dispositions seront examinées plus en détail dans la partie spéciale du présent rapport.

Il convient cependant d'indiquer que la grande majorité de la doctrine s'est prononcée contre l'applicabilité directe de la Charte dans son ensemble. Avec le Conseil fédéral, elle fonde le caractère «non self-executing» des dispositions de l'ensemble de la Charte sur la Partie III de l'annexe à la Charte sociale, qui a la teneur suivante:

Il est entendu que la Charte contient des engagements juridiques de caractère international dont l'application est soumise au seul contrôle visé par la Partie IV.

Ainsi que l'a relevé le Directeur des affaires juridiques au Secrétariat du Conseil de l'Europe, cette partie de l'annexe a été insérée à la demande expresse d'une délégation gouvernementale, dans le but très précis d'écarter la possibilité pour les particuliers d'invoquer les dispositions de la Charte devant les juridictions nationales.

Pour déterminer si une disposition conventionnelle est directement applicable, le Tribunal fédéral prend également en compte le système de contrôle établi par la Convention en cause. Ce faisant, il accorde une grande importance à la qualité et au caractère juridiquement contraignant de ce contrôle. Or la Charte prévoit un contrôle basé sur des rapports des Etats parties et dont l'examen est conçu sous la forme d'un dialogue pragmatique visant à aider l'Etat partie à appliquer la Charte. Contrairement au système établi par la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale ne crée aucun organe habilité à prendre des décisions obligatoires et auquel les particuliers pourraient adresser leurs plaintes.

L'ensemble de ces éléments permet de conclure à l'absence d'applicabilité directe de la Charte sociale en tant que telle.

192 La notion d'applicabilité directe

La Suisse fait partie des Etats à tradition moniste, c'est-à-dire qu'un traité international ratifié par le Conseil fédéral fait partie intégrante de l'ordre juridique suisse dès la date de son entrée en vigueur pour la Suisse, sans qu'il soit nécessaire de le transposer dans l'ordre juridique interne par l'adoption d'une loi spéciale. Cela ne signifie pas nécessairement que les règles qu'il contient soient directement applicables par les tribunaux nationaux et puissent être valablement invoquées devant eux. Il se peut en effet qu'un traité international contienne des dispositions à caractère programmatique ou qui ne font que poser le cadre général de la matière traitée; d'autres encore se bornent à fixer des objectifs, laissant ainsi

aux Etats parties une grande marge d'appréciation quant aux moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. De telles règles ne sont pas directement applicables mais impliquent l'adoption de normes de droit interne pour les concrétiser. En d'autres termes, elles n'ont pas un caractère «self-executing».

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances, une règle contenue dans une convention internationale en vigueur pour la Suisse ne peut être invoquée directement par un citoyen que dans la mesure où, considérée dans son contexte et à la lumière tant de l'objet que du but du traité, elle est inconditionnelle et suffisamment précise pour produire un effet direct, s'appliquer comme telle à un cas d'espèce et constituer le fondement d'une décision concrète (ATF 112 Ib 184). Cela suppose que les règles en question soient suffisamment précises et claires pour pouvoir constituer le fondement direct d'une décision concrète (ATF 119 V 171, 177; 120 Ia 1, 11). Une telle précision fait défaut aux dispositions qui ont un caractère purement programmatique et à celles qui se bornent à esquisser la réglementation d'une matière ou à aménager un pouvoir d'appréciation considérable; de telles normes s'adressent en priorité au législateur, et non au juge ou à l'administration (ATF 119 V 171, 177/178; 120 Ia 11; cf. aussi le Message du 29 juin 1994 sur l'adhésion de la Suisse à la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, FF 1994 V 1, spéc. 21, ch. 31).

193 Portée

La question de l'applicabilité directe des normes du droit international s'apprécie avant tout dans le cadre de l'application au niveau national. La réponse à cette question dépend de l'interprétation que les autorités nationales compétentes donneront de la norme internationale considérée. Certes, les autorités nationales sont liées à cet égard par les règles posées par la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, convention applicable dans notre pays depuis le 6 juin 1990 (RO 1990 1112). Cette Convention prescrit notamment que *«tout traité en vigueur lie les Parties et doit être exécuté par elles de bonne foi»* (art. 26) et qu'une Partie *«ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité»* (art. 27); surtout, la Convention précise qu'un traité *«doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but»* (art. 31, par. 1). Toutefois, dans la mesure où les traités internationaux ne prescrivent que rarement eux-mêmes le caractère directement applicable de leurs dispositions (et que ce caractère n'est pratiquement jamais imposé par les instances de contrôle international de la mise en œuvre), la question de l'applicabilité directe relève dans une large mesure de l'appréciation des instances nationales.

En droit interne, il appartient principalement aux autorités d'application du droit – et en particulier aux tribunaux – de décider, dans chaque cas, de la justiciabilité directe d'une disposition particulière du droit international. Aussi, si la Commission peut certes donner son opinion sur l'applicabilité directe des dispositions d'une convention, c'est en dernière analyse aux tribunaux qu'il appartient de déterminer, dans les cas d'espèce, le caractère «self-executing» de dispositions conventionnelles. Néanmoins, comme le montre un arrêt récent du Tribunal

fédéral concernant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les indications fournies à cet égard dans le message du Conseil fédéral proposant l'approbation d'un traité et durant les débats parlementaires influencent la décision du tribunal, en ce sens que le juge tiendra généralement compte de l'opinion du législateur (ATF 120 Ia 1, spéc. 10 ss).

On ne saurait préjuger à ce stade une éventuelle décision jurisprudentielle.

2 Partie spéciale

Nous avons exposé, plus haut, les conditions auxquelles une Partie contractante peut adhérer à la Charte sociale. Pour déterminer dans quelle mesure notre pays remplit ces conditions, la Commission a comparé l'état de notre droit et de nos institutions sociales avec les obligations à assumer. A cet effet, nous examinons l'une après l'autre les conditions d'adhésion, telles qu'elles découlent de l'article 20, paragraphe 1, lettres a, b et c, de la Charte.

21 Objectifs de la Charte (Partie I)

Lors de l'examen du contenu de la Charte sociale, nous avons constaté que la première partie de ce traité énumère uniquement les objectifs que les Parties contractantes reconnaissent et qu'elles s'efforcent de réaliser par tous les moyens appropriés. Les organes de surveillance de la Charte ne peuvent s'exprimer que sur les obligations découlant de la deuxième partie de la Charte. Les objectifs contenus dans la Partie I sont formulés de manière suffisamment générale pour pouvoir être acceptés sans difficulté par la Suisse. Les principes qui y figurent correspondent d'ailleurs au contenu et aux buts de notre politique sociale.

22 Acception d'un minimum de cinq articles-clefs de la deuxième partie (noyau dur)

La lettre b du paragraphe 1 de l'article 20 a la teneur suivante:

1. Chacune des Parties contractantes s'engage ...
 - b. à se considérer comme liée par cinq au moins des sept articles suivants de la Partie II de la Charte: articles 1, 5, 6, 12, 13, 16 et 19; ...

Dans le présent chapitre, nous décrivons, pour chacun des articles, les bases juridiques sur lesquelles la Suisse peut se fonder pour remplir les obligations découlant de l'article 20, paragraphe 1, lettre b.

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au travail, les Parties contractantes s'engagent:

1. à reconnaître comme l'un de leurs principaux objectifs et responsabilités la réalisation et le maintien du niveau le plus élevé et le plus stable possible de l'emploi en vue de la réalisation du plein emploi;
2. à protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris;
3. à établir ou à maintenir des services gratuits de l'emploi pour tous les travailleurs;
4. à assurer ou à favoriser une orientation, une formation et une réadaptation professionnelles appropriées.

La notion de droit au travail figure dans divers textes nationaux et internationaux. Si, au niveau fédéral, l'inscription du droit au travail dans la constitution a été rejetée à trois reprises lors de votations populaires (1894, 1946 et 1947), ce droit est en revanche inscrit, au titre des objectifs sociaux, dans plusieurs constitutions cantonales récentes, comme celles du Jura, de Bâle-Campagne, de Soleure et de Berne. Parmi les instruments internationaux ratifiés par la Suisse, le droit au travail est garanti par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Le droit au travail, tel qu'il est conçu dans ces différents textes et dans la Charte sociale, ne constitue en aucun cas un droit individuel pouvant fonder une prestation à un emploi assuré par l'Etat. Il signifie uniquement que chaque personne doit avoir la possibilité de gagner sa vie et de vivre une vie en dignité grâce aux fruits de son travail.

221.1 Article 1^{er}, paragraphe 1

Les Etats doivent reconnaître comme l'un de leurs principaux objectifs la réalisation du plein-emploi. Cette disposition contient une obligation de comportement plutôt qu'une obligation de résultat. C'est pourquoi la jurisprudence du Comité d'experts indépendants se limite à demander des informations aux Etats sur la structure et l'évolution du chômage et de l'emploi et sur les mesures prises pour combattre le chômage. Le Comité s'intéresse toutefois plus spécifiquement aux mesures prises pour lutter contre les disparités dans le chômage, qu'il s'agisse de disparités selon la région, le sexe, l'âge ou la formation. Le Comité prend note de ces informations, se déclare parfois préoccupé de la situation mais, depuis le X^e cycle de contrôle, n'adopte plus de conclusions concernant ce paragraphe.

La lutte contre le chômage figure également parmi les objectifs principaux de la politique suisse. Par le biais de plusieurs arrêtés fédéraux urgents puis par la révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI; RS 837.0), le Conseil fédéral a essayé de répondre aux problèmes les plus urgents en matière d'emploi. Parallèle-

ment, des efforts sont également entrepris dans d'autres domaines, comme celui de la politique régionale ou de la formation professionnelle.

Le système suisse satisfait donc aux exigences de ce paragraphe de nature programmatrice.

L'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, est acceptable.

221.2 Article 1^{er}, paragraphe 2

Les organes de contrôle de la Charte examinent essentiellement deux questions sous l'angle de ce paragraphe: d'une part, l'interdiction du travail forcé et d'autre part, l'élimination de la discrimination dans l'emploi. La mise en œuvre de ces deux exigences implique l'adoption d'une législation.

La lutte contre le travail forcé est déjà garantie par d'autres conventions internationales ratifiées par la Suisse: les conventions de l'OIT n° 29 (1930) (RS 0.822.713.9) et n° 105 (1957) (RS 0.822.720.5); la convention contre l'esclavage de 1926 (RS 0.311.37) et la convention supplémentaire sur l'abolition de l'esclavage, du trafic d'esclaves et des pratiques similaires, de 1956 (RS 0.311.371); l'article 4 CEDH et l'article 8 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II; RS 103.2).

La compatibilité de la notion de travail convenable, telle qu'elle figure dans la loi sur l'assurance-chômage (LACI; RS 837.0) révisée, a été analysée de manière approfondie par la Commission. Celle-ci a reconnu que, selon la LACI et en règle générale, tout travail est réputé convenable. Si le gain est inférieur à 70 pour cent du gain assuré, toute personne au bénéfice de l'assurance peut réclamer des indemnités compensatoires sur le gain intermédiaire durant une année, voire deux ans pour les personnes de plus de 45 ans et pour celles qui ont des enfants à charge.

L'article 16, 1^{er} alinéa, de la LACI révisée prévoit certes que tout travail en vue de diminuer le dommage est convenable et que l'assuré est par conséquent tenu de l'accepter; toutefois, ce principe, à l'image du droit en vigueur, ne s'applique qu'à certaines conditions. Pour qu'un travail soit réputé convenable, il doit, aux termes de l'article 16, 2^e alinéa, LACI révisée, répondre en particulier aux critères suivants:

- convenir à l'âge, à la situation personnelle et à l'état de santé de l'assuré;
- tenir compte raisonnablement des aptitudes de l'assuré et de l'activité qui l'a précédé;
- ne pas compromettre dans une mesure notable le retour de l'assuré dans sa profession;
- être rémunéré conformément aux usages professionnels et locaux et, en particulier, satisfaire aux conditions des conventions collectives ou des contrats-types.

Ainsi, l'assuré n'est pas lésé grâce à la prolongation de la durée de versement des paiements compensatoires pour les activités qui rapportent moins de 70 pour cent du gain assuré. En outre, il peut, pour autant qu'il respecte le délai de congé, abandonner en tout temps un emploi de ce type au profit d'un autre mieux rémunéré. Par ailleurs, la liste des exceptions de l'article 16, 2^e alinéa, LACI

révisée, qui garantit à l'assuré la protection de son intégrité corporelle, le met à l'abri d'un emploi où les conditions de travail ne correspondent pas aux conditions usuelles.

Cette définition plus restrictive du travail convenable ne constitue pas un obstacle à l'adoption de l'article 1^{er}, 2^e paragraphe, de la Charte. En outre, il n'existe aucune jurisprudence des organes de contrôle à cet égard alors même que d'autres Etats prévoient également une telle obligation.

L'élimination de la discrimination dans l'emploi est également garantie par les conventions de l'OIT n° 100 sur l'égalité de rémunération (RS 0.822.720.0) et n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession) (RS 0.822.721.1). La jurisprudence des organes de contrôle porte essentiellement sur les questions de la discrimination entre femmes et hommes. A cet égard, la révision en cours de la loi sur le travail et en particulier l'adoption de la loi sur l'égalité entre femmes et hommes, du 24 mars 1995, permettent à la Suisse de satisfaire pleinement aux exigences de l'article 1, paragraphe 2.

L'article 1^{er}, paragraphe 2, est acceptable.

221.3 Article 1^{er}, paragraphe 3

Les services requis peuvent être créés soit directement par l'Etat soit par les partenaires sociaux, pour autant qu'ils soient liés par des contrats collectifs de travail qui le prévoient. Les experts indépendants ont souligné que ces services doivent être aussi gratuits pour l'employeur, pour éviter qu'il ne répercute sur le travailleur les frais qu'il a encourus à l'occasion du placement. Les organes de contrôle ont confirmé leur jurisprudence sur la gratuité des services de l'emploi; ils n'ont reconnu l'existence de prestations payantes que si elles visent des activités particulières de placement (notamment le placement des cadres de haut niveau), et dans la mesure où elles sont distinctes de l'enregistrement des offres et des demandes d'emploi.

Enfin, les organes de contrôle ont accepté l'existence de services de placement payants dans la mesure où un service de placement gratuit existe dans les mêmes secteurs.

Il n'y a aucun empêchement à l'acceptation de ce paragraphe: le service public de l'emploi est gratuit (loi sur le service de l'emploi et la location de service RS 823.11, art. 27).

L'article 1^{er}, paragraphe 3, est acceptable.

221.4 Article 1^{er}, paragraphe 4

Cette obligation générale correspond aux obligations spécifiques découlant des articles 9 (droit à l'orientation professionnelle), 10 (droit à la formation professionnelle) et 15 (droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale). Les experts indépendants estiment qu'un Etat qui a accepté les articles 9, 10 et 15 de la Charte n'est pas tenu d'inclure dans ses rapports des renseignements particuliers

sur l'application de l'article 1^{er}, paragraphe 4, à moins qu'il ne remplisse que partiellement les exigences particulières requises par les articles mentionnés.

Le Comité gouvernemental est d'avis, par ailleurs, que l'on doit considérer le quatrième paragraphe avant tout dans le contexte global de l'article 1^{er}, qui fait partie, contrairement aux articles susmentionnés, du noyau dur du traité. La référence aux articles 9, 10 et 15, qui exigent des mesures plus spécifiques et qui peuvent être choisis de manière additionnelle, n'interviendrait par contre qu'en deuxième lieu dans l'ordre d'importance. Les deux organes de contrôle estiment qu'un Etat remplit ses obligations s'il crée les services appropriés visés par le paragraphe 4.

Le 23 mai 1978, est entrée en vigueur pour la Suisse la convention (n° 142) de l'OIT concernant le rôle de l'orientation et de la formation professionnelles dans la mise en valeur des ressources humaines (RS 0.822.724.2). Cette convention demande aux Etats membres d'adopter et de développer des politiques et des programmes complets et concertés d'orientation et de formation professionnelles (art. 1^{er}, par. 1).

Les professions qui ne sont pas soumises à la législation de la Confédération (art, science, éducation, professions paramédicales), relèvent de la compétence des cantons qui arrêtent les prescriptions y relatives. La formation du personnel soignant (infirmières et gardes-malades) ainsi que celle des laborantines médicales est réglée, en vertu de l'arrêté fédéral du 13 juin 1951 (RS 513.51), par la Croix-Rouge suisse. Les réglementations concernant la réintégration des handicapés figurent dans le troisième chapitre (art. 15 ss) de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, (LAI; RS 831.20) et dans l'article 19 de la loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10).

L'article 1^{er}, paragraphe 4, est acceptable.

L'article 1^{er} est acceptable dans son intégralité.

222 Article 5: Droit syndical

En vue de garantir ou de promouvoir la liberté pour les travailleurs et les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux et d'adhérer à ces organisations, les Parties contractantes s'engagent à ce que la législation nationale ne porte pas atteinte, ni ne soit appliquée de manière à porter atteinte à cette liberté. La mesure dans laquelle les garanties prévues au présent article s'appliqueront à la police sera déterminée par la législation ou la réglementation nationale. Le principe de l'application de ces garanties aux membres des forces armées et la mesure dans laquelle elles s'appliqueront à cette catégorie de personnes sont également déterminés par la législation ou la réglementation nationale.

La jurisprudence des organes de contrôle touche les aspects positifs et les aspects négatifs de la liberté syndicale. Ainsi, les experts indépendants ont souligné la double nature de l'obligation résultant de cette disposition. Il ne suffit pas qu'il n'y

ait dans les Etats contractants aucune disposition juridique ni aucune pratique administrative de nature à porter atteinte à la liberté syndicale des employeurs et des travailleurs. Les Etats contractants sont tenus de prendre, par voie législative ou par toute autre voie, des mesures appropriées destinées à garantir l'exercice de la liberté syndicale et, notamment, à protéger les organisations de travailleurs contre toute ingérence des employeurs. Les experts ont estimé, par ailleurs, que toute forme de syndicalisme obligatoire imposée par la loi serait incompatible avec l'article 5 de la Charte.

Il appartient aux employeurs et aux travailleurs de déterminer librement le cadre syndical, professionnel et technique dans lequel ils entendent s'organiser.

Selon les experts, l'ensemble des employeurs et des travailleurs, y compris les fonctionnaires, ont un droit à la liberté syndicale. La partie finale de l'article prévoit cependant des restrictions en ce qui concerne le champ d'application personnelle que les experts se sont efforcés de préciser. A leur avis, l'application de la liberté syndicale à la police peut être soumise à certaines restrictions; une suppression pure et simple de cette liberté ou une disposition arrêtée par les autorités obligeant les agents à s'affilier à un syndicat déterminé est incompatible avec l'article 5. Si le droit d'adhérer à un syndicat n'est pas reconnu aux membres de la police, ceux-ci devraient au moins avoir la possibilité de faire valoir leurs intérêts professionnels au moyen d'associations suffisamment représentatives.

Le Comité gouvernemental n'a pas contesté les interprétations que les experts ont données à l'article 5.

Il y a également accord entre les organes de contrôle pour laisser aux Etats contractants la liberté de limiter ou même de supprimer la liberté syndicale des membres des forces armées.

Du point de vue du droit suisse, la liberté d'association, telle qu'elle est reconnue à l'article 56 cst. et telle qu'elle est concrétisée par la jurisprudence des organes de Strasbourg concernant l'article 11 CEDH, satisfait aux exigences de l'article 5 de la Charte.

La liberté d'association est en outre garantie par la Convention (n° 87) de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical ainsi que par l'article 8 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I) et par l'article 22 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques (Pacte II). La garantie de la liberté d'association selon l'article 56 cst. vaut en principe pour chaque citoyen. Ce principe constitutionnel ne peut pas être limité dans son essence par une loi ou être supprimé pour certaines catégories de citoyens. Cela s'applique notamment aussi à la catégorie des fonctionnaires, qui ont également le droit de créer des associations et d'y adhérer, pour autant que celles-ci remplissent les conditions de l'article 56 cst., c'est-à-dire qu'il n'y ait, dans leur but ou dans les moyens qu'elles emploient, rien d'illicite ou de dangereux pour l'Etat.

Il sied de plus de constater à cet égard que notre pays a ratifié la convention (n° 151) de l'OIT concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique.

Enfin, au plan du droit privé suisse, on se bornera à relever que la protection du travailleur a été renforcée par la loi fédérale du 18 mars 1988, en vigueur depuis le

1^{er} janvier 1989, qui complète l'article 336 du code des obligations (CO; RS 220). Aux termes du 2^e alinéa de l'article 336 CO, est notamment considéré comme abusif le congé donné par l'employeur tant en raison de l'appartenance ou la non-appartenance du travailleur à un syndicat que de l'exercice conforme au droit d'une activité syndicale.

L'article 5 est acceptable.

223 Article 6: Droit de négociation collective

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties contractantes s'engagent:

1. à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs;
2. à promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives;
3. à favoriser l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail;
et reconnaissent:
4. le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur.

L'article 6 de la Charte, qui traite du droit de négociation collective, contient quatre paragraphes. Dans son message de 1983 (FF 1983 II 1309 ss), le Conseil fédéral a considéré que la législation suisse répondait «*sans aucun doute aux exigences de l'article 6, paragraphe 1*» et du «*paragraphe 3*» et que notre régime de «*négociations collectives correspond aux idées fondamentales de l'article 6, paragraphe 2*». Seul le paragraphe 4, en vertu duquel les Parties s'engagent à reconnaître le droit de grève, posait problème, raison pour laquelle le Conseil fédéral proposait une déclaration interprétative (FF 1983 II 1313 ss). C'est également ce paragraphe 4 qui a principalement occupé les discussions de la Commission lors de sa séance des 11 et 12 mai 1995, cela dans la mesure où, depuis la rédaction du message de 1983, diverses évolutions ont eu lieu, qui rendent nécessaire un nouvel examen de la situation. La Commission a entendu différents experts à ce sujet et a donné mandat à l'Office fédéral de la justice d'établir un rapport sur la situation juridique du droit de grève dans le cadre des travaux préparatoires de révision de la constitution.

223.1 Article 6, paragraphe 1

Le message relevait notamment que la «*Charte n'exige . . . nullement que les Etats organisent des consultations paritaires dans tous les domaines des relations entre*

partenaires sociaux, même pas qu'ils le fassent dans des domaines déterminés. . . . Le Comité des experts a souligné . . . que l'Etat devait aider les travailleurs et les employeurs ou leurs organisations représentatives à se rencontrer sur un pied d'égalité pour des consultations paritaires à propos de l'ensemble des matières d'intérêt mutuel.» (FF 1983 II 1310). Quant à la portée de cette disposition, il sied de rappeler que l'interprétation de ce paragraphe doit tenir compte du titre de l'article 6: droit de *négociation* collective. On entend aussi favoriser par la consultation paritaire, c'est-à-dire en permettant aux associations d'employeurs et de travailleurs de discuter ensemble, l'exercice du droit de négociation collective, qui débouché sur la conclusion de conventions collectives de travail. La jurisprudence des organes de contrôle, tant de la Charte que des autres instruments que la Suisse a pu accepter dans ce domaine et dont la teneur est similaire, n'a jamais débouché sur une obligation de négocier, sur une obligation d'instituer une instance particulière afin d'assurer une véritable consultation paritaire entre partenaires sociaux. Le fait de favoriser le libre-exercice de négociation collective entre les partenaires sociaux découle de ce premier paragraphe de l'article 6, mais la Charte n'exige pas que les Etats organisent des consultations paritaires entre travailleurs et employeurs. Elle demande aux Etats de promouvoir ces consultations, par les moyens de leur choix. L'Etat est tenu de favoriser les consultations entre travailleurs et employeurs non seulement au niveau de la profession et au niveau national mais aussi au niveau de l'entreprise (Conclusions XII-2, p. 106 Malte; Conclusions XIII-1, p. 150 Irlande). Les consultations doivent porter sur les domaines suivants: les problèmes liés à l'emploi; les problèmes économiques; les affaires sociales.

La jurisprudence des organes de contrôle a traité de manière plus détaillée la notion d'*affaires sociales* qui peuvent faire l'objet de consultations entre partenaires sociaux, en y incluant notamment la *sécurité sociale*. En Suisse, cette dernière est largement régleméntée par la législation fédérale ou cantonale. La loi sur la prévoyance professionnelle (LPP; RS 831.4), par exemple, prévoit la gestion paritaire des caisses de pension. En outre, les partenaires sociaux peuvent convenir, pour la couverture de la perte de gain et dans le cadre de conventions collectives de travail, de contrats collectifs d'assurance-maladie, faculté que le droit privé du travail encourage (art. 324a, 4^e al., CO). La Commission estime que cette possibilité nous rapproche encore plus des obligations découlant de ce paragraphe.

La 2^e révision de la LACI contribue également à remplir les conditions fixées par l'article 6, paragraphe 1, de la Charte, en prévoyant la mise en place de commissions tripartites (art. 85c LACI révisée). L'article 85c de la LACI révisée prévoit l'institution par l'office régional de placement d'une commission tripartite composée d'un nombre égal de représentants des employeurs, des travailleurs et de l'autorité du marché du travail. Ces commissions sont appelées à conseiller l'office régional de placement et ont le droit d'être informées de ses activités. Les représentants des partenaires sociaux auprès des commissions tripartites veillent à ce que leur organisation contribue à mettre en place une offre suffisante d'occupations temporaires.

La commission tripartite doit donner son approbation pour qu'un travail procurant une rémunération inférieure à 70 pour cent du gain assuré puisse être déclaré convenable par l'autorité cantonale (art. 16, 2^e al., let. i, LACI révisée).

Toutefois, les commissions tripartites n'ont pas de prérogatives en qualité d'autorité. L'intégration des partenaires sociaux aux activités des offices régionaux de placement a pour vocation de contribuer à faire en sorte que les efforts mis en œuvre pour réinsérer rapidement les chômeurs collent à la pratique et aux changements rapides intervenant sur le marché du travail.

Les dispositions de la loi sur l'assurance-chômage dans sa nouvelle teneur concernant les commissions tripartites favorisent la coopération entre les partenaires sociaux sur les questions relatives au marché du travail; elles contribuent ainsi à satisfaire à l'exigence posée à l'article 6, 1^{er} paragraphe, de la Charte.

En Suisse, au niveau de la branche ou de la profession, il existe une collaboration large et permanente entre les employeurs et les travailleurs, qui porte sur les trois domaines mentionnés et qui se traduit par l'importance considérable des conventions collectives de travail. En outre, la législation fédérale favorise les consultations paritaires entre les partenaires sociaux, par l'instrument de l'extension des conventions collectives de travail à tout ou partie du territoire de la Suisse, pour une branche de métier donnée. Au niveau de l'entreprise, la loi sur l'information et la participation des travailleurs dans les entreprises (loi sur la participation), du 17 décembre 1993 (FF 1993 I 757), permet de satisfaire aux exigences de cette disposition.

Il n'existe pas de jurisprudence précisant le terme de *«paritaire»*, mais le Comité a parfois utilisé les termes *«consultation paritaire ou mixte»* (Conclusions XII-2, p. 106). L'accent est donc mis davantage sur la possibilité effective pour les travailleurs de se faire entendre plutôt que sur la présence d'un nombre égal de représentants des travailleurs et des employeurs.

L'article 6, paragraphe 1, est acceptable.

223.2 Article 6, paragraphe 2

A propos du *paragraphe 2*, le message du Conseil fédéral de 1983 arrivait à la conclusion que, à *«la lumière de l'interprétation de cette disposition de la Charte par les organes de contrôle, . . . le régime suisse de négociations collectives correspond aux idées fondamentales de l'article 6, paragraphe 2.»* (FF 1983 II 1312). Il n'y a pas lieu de revenir sur cette appréciation.

L'article 6, paragraphe 2, est acceptable.

223.3 Article 6, paragraphe 3

Le message du Conseil fédéral de 1983 rappelait que, selon les deux organes de contrôle de la Charte, l'Etat n'a, aux termes de l'article 6, paragraphe 3, *«pas à intervenir lorsque les procédures de conciliation réglées par les conventions collectives fonctionnent de manière satisfaisante.»* Il concluait ainsi que notre système de règlement des conflits – intervention ou médiation des offices cantonaux de

conciliation ou de l'Office fédéral de conciliation – et la pratique en la matière dans le secteur de la fonction publique répondent *«sans aucun doute aux exigences de l'article 6, paragraphe 3, de la Charte sociale.»* (FF 1983 II 1312). Par rapport au paragraphe 1 de l'article 6, qui se limite à prévoir un encouragement de la négociation collective, le paragraphe 3 va un peu plus loin, en ce qu'il demande aux Etats d'avoir des institutions qui permettent de concilier ou d'arbitrer les différences d'opinion entre associations d'employeurs et de travailleurs, de manière à éviter le recours à des moyens de lutte qui seraient par trop importants. Il y a donc une gradation qui correspond à ce que prévoit la législation suisse. D'abord, l'Etat n'intervient quasiment pas dans la négociation collective. C'est un processus paritaire entre partenaires sociaux eux-mêmes. C'est à eux de trouver les termes contractuels sur lesquels ils veulent s'entendre. L'Etat doit simplement favoriser cette négociation (paragraphe 1). Lorsque les partenaires sociaux ne parviennent pas à s'entendre, qu'il y a des problèmes, des différends ou des conflits à arbitrer, l'Etat met à disposition des offices de conciliation et d'arbitrage (par. 3). Dans notre pays, ces offices existent en vertu de la loi sur le travail dans les fabriques (RS 821.41, art. 30 à 35), du 18 juin 1914, dont une toute petite partie est aujourd'hui encore en vigueur, partie qui traite précisément des offices permanents de conciliation que les cantons sont tenus d'instituer; de plus, une loi fédérale du 12 février 1949 prévoit l'institution, de cas en cas, d'un *Office fédéral de conciliation en matière de conflits collectifs du travail*, pour les conflits débordant le territoire d'un canton (RS 821.42).

L'article 6, paragraphe 3, est acceptable.

223.4 Article 6, paragraphe 4

L'annexe à la Charte précise, à propos de l'article 6, paragraphe 4:

Il est entendu que chaque Partie contractante peut, en ce qui la concerne, réglementer l'exercice du droit de grève par la loi, pourvu que toute autre restriction éventuelle à ce droit puisse être justifiée aux termes de l'article 31.

L'article 31 ainsi mentionné réserve les restrictions

«prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.»

223.41 Synthèse du message de 1983

Le message de 1983 voyait un problème de compatibilité avec le droit suisse. Le message expliquait tout d'abord la portée de l'article 6, paragraphe 4, de la Charte, en rappelant que celui-ci *«ne garantit que des droits limités; grèves et autres actions collectives ne sont ainsi couvertes par la Charte que s'il existe un «conflit d'intérêts» dans un cas particulier et si d'éventuelles obligations découlant des conventions collectives sont respectées. La notion de «conflit d'intérêts» signifie que, selon la Charte, seule la négociation de nouvelles règles par voie de négociation peut faire l'objet d'action collective et non la mise en œuvre de prétentions juridiques. Des différends ayant trait à l'existence, à la validité ou à l'interprétation d'une convention*

collective doivent par contre être réglés en principe par voie judiciaire. De l'avis des experts, la violation d'une convention collective commise, au moyen d'une action entreprise alors que la convention est encore en vigueur, dans le but de la réviser n'est pas non plus couverte par cette disposition de la Charte. Le comité a exclu expressément de la garantie du droit de grève, visé par l'article 6, paragraphe 4, les grèves à motifs politiques, puisque de telles grèves sont «de toute évidence totalement étrangères» à l'exercice du droit de négociation collective.» (FF 1983 II 1313/1314). En revanche, le message relevait que, «selon les experts, il n'est pas nécessaire que les grèves aient pour but la conclusion d'une convention collective» et il n'est pas nécessaire «qu'une grève légale soit soutenue, dans chaque cas, par un syndicat. Cela signifie donc que l'interdiction d'une grève qui n'a pas pour but la conclusion d'une convention collective serait tout aussi incompatible avec cette disposition de la Charte que l'interdiction d'une grève sauvage, c'est-à-dire non syndicale.» (FF 1983 II 1314). Enfin, le message rappelait que, selon l'interprétation des organes de contrôle, la participation du travailleur à une grève licite ne saurait constituer un motif de rupture des rapports de travail, mais seulement de suspension de ces derniers (théorie de la suspension).

Parmi les difficultés que l'article 6, paragraphe 4, posait au regard du droit suisse, le Conseil fédéral recensait en premier lieu les incertitudes subsistant alors dans l'appréhension juridique de la grève en droit suisse, du fait notamment que (à l'époque) «le droit suisse ne contient aucune reconnaissance expresse du droit de grève» et en raison de «l'absence de bases juridiques et d'avis de principe et exprès du Tribunal fédéral». La question du droit de grève dans la fonction publique représentait, aux yeux du Conseil fédéral, l'obstacle déterminant, en raison de l'interdiction absolue et générale de la grève pour les fonctionnaires que contenaient et contiennent encore le droit fédéral et certains droits cantonaux; cette interdiction était incompatible avec l'article 6, paragraphe 4, de la Charte, du moins selon la pratique du Comité des experts indépendants (avis non partagé à l'époque par le Comité gouvernemental; cf. FF 1983 II 1319 ss). Aussi le Conseil fédéral proposait-il d'assortir la ratification d'une réserve ou déclaration interprétative précisant que «le Conseil fédéral considère que l'acceptation de l'article 6, paragraphe 4, n'affecte pas les dispositions des législations fédérale et cantonales, notamment celles de la loi fédérale du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires, qui interdisent aux agents de la fonction publique de recourir à la grève».

223.42 Evolution subséquente de la pratique des autorités de contrôle

La pratique des organes de contrôle a quelque peu évolué, depuis 1983, dans deux directions.

Concernant la rupture du contrat de travail pour fait de grève, les experts indépendants ont reconnu que le fait de participer à une grève ne constitue pas en lui-même un motif de licenciement ni de perte de droits acquis, et que les travailleurs s'estimant lésés doivent disposer d'un recours juridictionnel pour qu'une situation soit conforme à la Charte. Les experts ont en outre rappelé que la possibilité de licencier tous les grévistes constitue une menace d'une telle importance qu'elle restreint indûment l'exercice du droit de grève tel que protégé

par l'article 6, paragraphe 4, de la Charte. Pour sa part, le Comité gouvernemental a rappelé que la reconnaissance du droit de grève est difficilement conciliable avec la rupture du contrat de travail, et il a estimé dans sa majorité (moins une délégation) que la rupture du contrat de travail comme conséquence d'une grève – contrairement à la suspension de ce contrat – n'était pas compatible avec l'article 6, paragraphe 4, de la Charte.

En ce qui concerne la grève des fonctionnaires, les principes de la jurisprudence des organes de contrôle ont été confirmés. Ces autorités ont notamment reconnu que le terme «travailleurs» couvre également les fonctionnaires, et que les restrictions au droit de grève de ces derniers ne pouvaient être qu'extrêmement limitées au regard de l'article 31 de la Charte. Les experts indépendants ont maintenu leur approche décrite dans le message, selon laquelle une interdiction générale était incompatible avec la Charte, et ils ont confirmé leur interprétation relative au cas de l'Allemagne en l'étendant à l'Islande et au Danemark. Le Comité gouvernemental a maintenu, lui, son approche plus nuancée et surtout confirmé qu'il fallait analyser chaque cas séparément, au regard du contenu de chaque législation nationale pertinente. Il n'a, par exemple, pas suivi les experts indépendants dans leurs conclusions concernant le Danemark. Le Comité d'experts indépendants avait, lors du 12^e cycle de contrôle, émis une opinion négative pour ce pays, mais le Comité gouvernemental a décidé de ne pas proposer l'envoi d'une recommandation, et le Comité des ministres a suivi cette proposition. La situation aux Pays-Bas, décrite dans le message, a aussi évolué. Les experts indépendants ont ainsi noté une jurisprudence récente rendue dans ce pays par la Cour suprême et qui reconnaît l'applicabilité directe, en droit interne, de l'article 6, paragraphe 4, et de l'article 31 de la Charte sociale.

223.43 Problèmes analysés en Commission

La Commission a longuement discuté l'article 6, paragraphe 4, de la Charte. Elle a entendu divers experts au sujet de la portée de cette disposition et, surtout, de la portée et de l'incidence des changements qui sont intervenus depuis 1983 sur la base de l'évolution en droit interne et en vertu des engagements internationaux que la Suisse a contractés.

Pour ce qui est du droit de grève en général, la Commission s'est notamment penchée sur la question de savoir si la théorie de la suspension pouvait être considérée comme admise en droit suisse. Sur ce point, l'avis d'un des experts (Th. Geiser) arrivait à une conclusion négative. La Commission s'est en outre penchée sur la question des grèves sauvages et des grèves politiques (avis F. Stöckli).

S'agissant du secteur public, la Commission a constaté tout d'abord que l'interdiction totale et générale de la grève pour les fonctionnaires et autres agents de l'Etat que connaît le droit fédéral – ainsi que certains droits cantonaux – n'est pas compatible avec la Charte. La Commission s'est cependant demandée si une telle incompatibilité n'existait pas déjà par rapport à d'autres instruments internationaux ratifiés par la Suisse – Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de l'ONU (Pacte I) et Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, de l'Organisation internationale du

travail (Convention OIT n° 87). Si une telle hypothèse devait s'avérer exacte, la ratification de la Charte n'aurait pour effet que de confirmer une obligation internationale déjà existante – et non d'en créer une nouvelle –. La Commission s'est également posée, dans ce contexte, la question de l'applicabilité directe de l'article 6, paragraphe 4, comme celle de la Charte en général.

Les opinions des experts étant très partagées sur ces divers points, la Commission a demandé deux rapports complémentaires de l'administration, un rapport conjoint de la Direction du droit international public et de l'Office fédéral de la justice sur la question de l'applicabilité directe de la Charte en général, et de l'article 6, paragraphe 4, en particulier, et un rapport séparé de l'Office fédéral de la justice sur la question du droit de grève des fonctionnaires dans le cadre des travaux de réforme de la constitution fédérale.

223.44 Rapports complémentaires de l'administration (réponse aux questions)

Pour déterminer si la théorie de la suspension peut être considérée comme admise en droit suisse, il n'est plus nécessaire d'essayer d'interpréter entre les lignes l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral en 1985. Le Tribunal fédéral vient de rendre, le 23 mars 1995, un nouvel arrêt sur le droit de grève dans la fonction publique, dans lequel il confirme très explicitement la théorie de la suspension.

Ce nouveau jugement du Tribunal fédéral ne se prononce en revanche pas sur la question de principe de l'existence du droit de grève des fonctionnaires – et de la compatibilité d'une éventuelle interdiction légale avec les instruments internationaux ratifiés par la Suisse –, cela pour le motif que, en l'espèce, l'existence du droit de grève n'était nullement contestée par le gouvernement cantonal.

La question de savoir si les obligations internationales précédemment contractées par la Suisse, en vertu du Pacte I de l'ONU et de la Convention OIT n° 87, ont modifié la situation juridique en relation avec l'article 6, paragraphe 4, a été examinée dans le cadre des travaux de révision totale de la constitution fédérale. Le projet de nouvelle constitution contient, au titre de la liberté syndicale, une disposition reconnaissant le droit de grève et de lock-out, mais autorisant le législateur à «*en régler les modalités*» et à «*interdire le recours à la grève pour certaines catégories de personnes du service public.*» (art. 22 du projet). Ce projet, qui met à jour le droit constitutionnel, tient ainsi compte «*à la fois de l'opinion de la doctrine largement dominante, selon laquelle les droits de grève et de lock-out sont déjà garantis aujourd'hui, implicitement, par la constitution fédérale*¹⁾, et des obliga-

¹⁾ La doctrine est quasi unanime à reconnaître aujourd'hui l'existence du droit ou de la liberté de recourir à des moyens de lutte collectifs (grève et lock-out principalement). Pour la plupart des auteurs, un tel droit est partie intégrante ou résulte de la liberté d'association et de coalition garantie par l'article 56 de la constitution (voir les références indiquées dans la note relative à l'article 22 du projet de nouvelle constitution, ainsi que Manfred Rehbinder, *Schweizerisches Arbeitsrecht*, zwölfte, neubearbeitete Auflage, Berne, 1995, p. 213 ss); d'autres déduisent le droit de grève de la constitution économique et sociale, c'est-à-dire des articles 31 ss et 34^{ter} de la constitution; seuls quelques auteurs isolés rejettent l'existence d'une liberté ou d'un droit constitutionnel, mais admettent néanmoins un «*natürliches Recht zu streiken*» (pour un résumé récent de l'état de la question, cf. Frank Vischer, *Der Arbeitsvertrag*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1994, p. 263).

tions internationales ratifiées par la Suisse, qui impliquent une reconnaissance de ces droits, à savoir la Convention OIT n° 87 et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le projet tient compte en particulier de ce que ces instruments internationaux, s'ils n'admettent pas une interdiction générale de la grève pour l'ensemble du secteur public, permettent au législateur national de réglementer l'exercice du droit de grève de manière générale et de restreindre ce droit pour le secteur public. De telles restrictions peuvent consister soit en une interdiction générale de la grève, mais pour certaines catégories d'agents publics seulement, soit en des restrictions d'exercice, – mais non en une interdiction – adressée à tous les agents publics, soit encore en une combinaison de ces deux possibilités (restrictions d'exercice pour la fonction publique en général et interdiction totale pour certaines catégories particulières d'agents publics)».

La notion d'applicabilité directe de l'article 6, paragraphe 4, de la Charte a été abordée dans la partie générale du présent rapport. On se bornera à rappeler que dans leur avis conjoint, l'Office fédéral de la justice et la Direction du droit international public ont conclu:

«Au vu de ce qui précède, et compte tenu des critères fixés par le Tribunal fédéral et la pratique, nous estimons qu'aucune disposition de la Charte, considérée dans son contexte et à la lumière tant de l'objet que du but du traité, ne peut être tenue pour inconditionnelle et suffisamment précise pour produire un effet direct, s'appliquer comme telle à un cas d'espèce et constituer le fondement d'une décision concrète. Seuls les articles 6, paragraphe 4; 13, paragraphe 4; voire 18, paragraphe 4, pourraient éventuellement être considérés, au vu de leur texte, comme directement applicables. Mais là encore, le contexte, le but et l'objet de la Charte s'opposent selon nous à une telle conclusion.»

Cette conclusion est confirmée par les avis exprimés par la majorité des experts entendus par la Commission. Un seul des experts a relevé que, selon une minorité de la doctrine, l'article 6, paragraphe 4, pourrait éventuellement être jugé directement applicable. C'est du reste ce qui s'est produit dans un Etat partie à la Charte, les Pays-Bas, où la Cour suprême a attribué à cette disposition un caractère *self-executing*. Cependant, une telle décision relève essentiellement des autorités nationales, et non de la Charte elle-même ou de la pratique de ses organes de contrôle, comme l'a du reste expressément confirmé l'experte du Conseil de l'Europe invitée par la Commission. En outre, les déclarations faites à cet égard par les autorités politiques (Conseil fédéral et Assemblée fédérale) dans les travaux préparatoires sont généralement déterminantes.

S'agissant enfin du problème, soulevé par deux des experts, de l'incompatibilité avec la Charte de l'interdiction des grèves sauvages et des grèves qui ne viseraient pas la conclusion d'une convention collective, il est vrai que cette question pourrait éventuellement conduire le Tribunal fédéral à modifier sa jurisprudence sur un point. Aujourd'hui, en effet, le Tribunal fédéral considère, avec la doctrine dominante, que les grèves sauvages – c'est-à-dire non organisées par un syndicat – ne sont pas protégées par le droit de grève. Aucun cas de grève sauvage n'a toutefois donné lieu jusqu'à présent à un arrêt du Tribunal fédéral.

Au vu de ce qui précède, la question des possibilités juridiques d'acceptation de l'article 6, paragraphe 4, de la Charte se pose sous un jour sensiblement différent par rapport à 1983.

L'article 6, paragraphe 4, est acceptable.

L'article 6 est acceptable dans son intégralité.

224 Article 12: Droit à la sécurité sociale

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité sociale, les Parties contractantes s'engagent:

1. à établir ou à maintenir un régime de sécurité sociale;
2. à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification de la Convention internationale du Travail (n° 102) concernant la norme minimum de la sécurité sociale;
3. à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut;
4. à prendre des mesures, par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux appropriés ou par d'autres moyens, et sous réserve des conditions arrêtées dans ces accords, pour assurer:
 - a. l'égalité de traitement entre les nationaux de chacune des Parties contractantes et les ressortissants des autres Parties en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale, y compris la conservation des avantages accordés par les législations de sécurité sociale, quels que puissent être les déplacements que les personnes protégées pourraient effectuer entre les territoires des Parties contractantes;
 - b. l'octroi, le maintien et le rétablissement des droits à la sécurité sociale par des moyens tels que la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies conformément à la législation de chacune des Parties contractantes.

224.1 Article 12, paragraphe 1

La portée que devrait avoir un tel régime n'est pas précisée. Il n'est pas non plus exigé que tous les travailleurs et leur famille bénéficient de la protection de la totalité des branches de la sécurité sociale. Dans le cas de Chypre, les experts se sont prononcés ainsi au sujet de la portée du régime: «Bien que certains risques (prestations en nature de maladie et de maternité, prestations familiales) ne soient pas encore couverts, le nouveau régime. . . peut être considéré comme un véritable régime de sécurité sociale. . .» (Conclusions IV, p. 81).

Bien qu'il n'existe pas en Suisse, à l'heure actuelle, de véritable assurance-maternité, l'application de ce paragraphe ne pose pas de problème à la Suisse.

L'article 12, paragraphe 1, est acceptable.

224.2 Article 12, paragraphe 2

La Suisse a ratifié la convention n° 102 de l'OIT (RS 0.822.720.2). Elle a accepté cinq des neuf branches qui y sont énumérées, et l'obligation de maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, contenue au paragraphe 2 de la Charte, ne se rapporte qu'aux branches choisies et non à toutes celles contenues dans la convention n° 102.

L'article 12, paragraphe 2, est acceptable.

224.3 Article 12, paragraphe 3

Le Comité d'experts a précisé que cette disposition suppose qu'à l'occasion de chaque cycle d'application de la Charte, des améliorations puissent être constatées par rapport à la situation antérieure, traduisant une élévation progressive du régime de sécurité sociale du pays considéré au-dessus du niveau résultant de la convention n° 102 (Conclusions III, p.68). L'élévation exigée du niveau du régime n'est cependant pas illimitée et le Comité a précisé que l'effort maximum pouvant être demandé aux gouvernements en vertu de ce paragraphe est d'atteindre le niveau requis pour la ratification du Protocole au Code européen de sécurité sociale (Conclusions XI-2, p.120). Il a encore précisé ultérieurement que les Travaux préparatoires de la Charte relevaient que si le Code européen de sécurité sociale et son Protocole avaient été en vigueur au moment de la signature de la Charte, le fait de satisfaire aux exigences du Protocole aurait constitué l'exigence minimum pour satisfaire à cette disposition de la Charte (Conclusions XII-1, p.193-194). La Suisse a ratifié le Code européen de sécurité sociale mais pas son Protocole. Cela ne devrait toutefois pas empêcher l'acceptation du paragraphe 3 puisque d'autres Etats ayant accepté ce paragraphe sont également dans cette situation (p. ex. France, Danemark, Italie, Espagne). Le respect du paragraphe 3 fait l'objet d'une évaluation globale de la part du Comité d'experts indépendants. Cette opinion a été partagée par l'experte du Conseil de l'Europe qui s'est exprimée ainsi en Commission: «... tout en respectant le texte de la Charte, le Comité ne méconnaît pas les évolutions qui tiennent soit aux modifications des situations économiques ou sociales, soit à l'évolution de la conception même des droits sociaux. Ainsi, comme je prends l'exemple de la disposition dite «dynamique» de l'article 12, paragraphe 3, qui exige un progrès en matière de sécurité sociale, ceci n'empêche pas le Comité de bien comprendre les conséquences inévitables sur les régimes de sécurité sociale des évolutions démographiques ou de la nécessaire maîtrise des dépenses de santé.»

Ainsi, de l'avis des experts, il convient de considérer un système de sécurité sociale comme un tout. Il est donc possible de revoir à la baisse les prestations du système dans un domaine, par exemple pour maintenir l'équilibre financier du système, à condition que l'Etat envisage en parallèle des mesures qui, toutes choses prises en compte, font davantage que compenser les réductions de prestations.

Entre autres facteurs à l'origine de la deuxième révision de la LACI, des raisons financières se sont imposées. Le financement de l'assurance n'était plus garanti. Comparée à la loi en vigueur, la révision de la loi sur l'assurance-chômage apporte de nombreuses améliorations. Ainsi, des impératifs d'ordre financier, mais aussi la

nécessité d'assurer que l'idée de la réinsertion active puisse être appliquée dans la pratique avec succès, ont fait qu'il était nécessaire d'accepter certaines limitations.

Les limitations prévues touchent les dispositions suivantes:

- article 22 LACI: la disposition de l'arrêté fédéral urgent sur les mesures en matière d'assurance-chômage qui prévoit que, pour un quart environ des personnes indemnisées, le montant de l'indemnité journalière équivaut à 70 pour cent du gain assuré a été intégrée à la loi ordinaire;
- article 18, 1^{er} alinéa, LACI révisée: introduction du délai d'attente de cinq jours;
- article 14, 4^e alinéa, LACI révisée: prolongation des délais d'attente pour une part des personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation, en particulier pour celles qui sont au terme d'une formation scolaire;
- article 23, 2^e alinéa, LACI révisée: abaissement des montants forfaitaires pour les personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation; le salaire escompté comme base de calcul du gain assuré est remplacé par les critères «de l'âge, du niveau de formation ainsi que des circonstances qui ont amené à la libération des conditions relatives à la période de cotisation»;
- article 13, 1^{er} alinéa, LACI révisée: période minimale de cotisation de douze mois en cas de nouvelle période de chômage dans un délai de cinq ans;
- articles 35 et 44a LACI révisée: raccourcissement de la période d'indemnisation en cas de perte de travail due à une réduction de l'horaire de travail ou à des intempéries à, respectivement, douze et six périodes de décompte;
- articles 32, 2^e alinéa, et 43, 3^e alinéa, LACI révisée: jusqu'à trois jours de délai d'attente par période de décompte en cas de perte de travail due à une réduction de l'horaire de travail ou aux intempéries.

Ces limitations sont contrebalancées par les améliorations suivantes:

- article 27 LACI révisée: augmentation du nombre d'indemnités journalières;
- articles 7, 1^{er} alinéa, lettre a, et 85, 1^{er} alinéa, lettre a, LACI révisée: amélioration du placement;
- articles 72, 72a et 72b LACI révisée: amélioration quantitative et qualitative en matière de mesures relatives au marché du travail;
- abrogation de l'article 22, 3^e alinéa, LACI: abandon du calcul dégressif.

Dans l'ensemble, la nouvelle conception générale de la loi sur l'assurance-chômage fait progresser le niveau général de protection grâce à l'amélioration de la réinsertion.

En tout état de cause, du moment que la deuxième révision de la LACI sera en vigueur avant que la Charte ne soit ratifiée, elle ne saurait constituer un obstacle à l'adoption de l'article 12, 3^e paragraphe, puisque les organes de contrôle examineront les caractéristiques et le niveau de l'assurance à partir du moment où la Charte sera en vigueur pour notre pays et ne se préoccuperont pas de son évolution durant les années qui ont précédé ladite ratification.

Par ailleurs, il sied de relever que notre pays a ratifié la convention de l'OIT n° 168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage (FF 1989 III 1505).

Par la ratification, le 13 septembre 1977, de la convention de l'OIT n° 128 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants (FF 1976 III 1345), notre pays a d'ores et déjà accepté des normes supérieures à celles fixées

par la convention de l'OIT n° 102 pour ces trois branches. Enfin, la sécurité sociale dans son ensemble connaît des améliorations (LAMal, 10^e révision de l'AVS, projets d'introduction d'une assurance-maternité et de révision de la LPP).

L'article 12, paragraphe 3, est acceptable.

224.4 Article 12, paragraphe 4

Le paragraphe 4 ne concerne pas des normes de sécurité sociale mais leur application aux ressortissants des autres Parties contractantes et, le cas échéant, à des réfugiés.

La Direction du droit international public et l'Office fédéral de la justice ont estimé que *«les termes même de cette disposition paraissent exclure d'emblée son applicabilité directe. Elle ne garantit en effet pas de droits des particuliers, mais organise des engagements que les Etats conviennent de prendre. Elle laisse une grande marge de manœuvre aux Etats dans le choix des moyens «appropriés» qu'ils ont à mettre en œuvre. Elle se réfère en particulier explicitement aux conventions bi- ou multilatérales que les Etats parties pourraient ou devraient conclure. Cela montre à l'évidence que la Charte donne au législateur une grande liberté de choix: le législateur peut en effet réaliser l'objectif poursuivi, à savoir l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres Etats parties, aussi bien par la négociation internationale que par d'autres moyens, par exemple une modification unilatérale de la loi nationale. L'on ne saurait ainsi parler d'une disposition garantissant un droit de façon suffisamment précise pour produire un effet direct, s'appliquer comme telle à un cas d'espèce et constituer le fondement d'une décision concrète.»*

La lettre a) prévoit l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres Parties contractantes en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale. Cela signifie concrètement que les ressortissants d'Etats parties à la Charte devront être traités, dans le système suisse de sécurité sociale, de la même façon que les ressortissants suisses. En d'autres termes, les conditions d'acquisition des prestations devront être les mêmes en Suisse et les prestations que les Suisses peuvent percevoir hors de Suisse devront aussi être versées à des ressortissants de pays parties à la Charte résidant sur le territoire d'un pays partie à la Charte.

Quant à la lettre b), elle prévoit que les droits acquis dans un régime de sécurité sociale sont maintenus en cas de passage à un autre régime de sécurité sociale si nécessaire en faisant appel à la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi.

La loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10), la loi sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20), la loi sur les prestations complémentaires (LPC; RS 831.30) et certaines lois cantonales d'allocations familiales contiennent des discriminations à l'égard des étrangers.

Les inégalités de traitement entre Suisses et étrangers contenues dans la LAVS et la LAI sont en très grande partie supprimées dans les conventions bilatérales de sécurité sociale qui lient la Suisse aux pays qui ont ratifié la Charte. Les seuls pays ayant ratifié la Charte et avec lesquels nous n'avons pas de convention en vigueur sont: l'Irlande, Chypre, l'Islande et Malte. L'Irlande fait partie de l'Union européenne et ce point pourrait être résolu rapidement en cas d'aboutissement des négociations sectorielles UE-Suisse. Une convention vient d'être signée avec

Chypre. Quant à l'Islande et Malte, une convention pourrait être conclue si le besoin s'en faisait sentir de part et d'autre. Au cas où les pays de l'Est ratifieraient la Charte, la Suisse devrait être prête à conclure des accords avec eux mais cela ne devrait pas poser de problème, d'autant que des négociations sont en cours avec la Croatie, la Hongrie, la République tchèque, la République slovaque et la Slovénie.

Ces conventions bilatérales sont fondées sur les principes énoncés à la lettre b) du paragraphe 4 et elles ont recours à la totalisation des périodes d'assurance lorsque cela est nécessaire (p. ex. conventions de type A en matière d'assurance-invalidité). Même si ces conventions ne réalisent pas toujours une égalité de traitement intégrale entre ressortissants des Etats contractants, il serait relativement aisé d'y remédier en cas de besoin, sauf sur un point, à savoir l'ouverture de l'assurance facultative aux ressortissants des pays partenaires.

A ce propos, la révision de l'assurance facultative AVS/AI est de toute façon nécessaire en raison du déficit auquel elle est confrontée; la problématique de son ouverture aux étrangers pourra être résolue dans le cadre de cette révision. D'ici là, il est de toute façon exclu, en raison du caractère non directement applicable de la Charte en général, qu'un étranger puisse invoquer cette disposition pour adhérer à l'assurance facultative AVS/AI.

La LPC prévoit que les étrangers ne peuvent prétendre les prestations complémentaires que s'ils ont habité en Suisse d'une manière ininterrompue pendant les quinze années précédant immédiatement la date à partir de laquelle ils demandent la prestation complémentaire (art. 2, al. 2, LPC). Cette restriction n'est toutefois pas incompatible avec la Charte car l'Annexe à la Charte sociale prévoit sous Partie II, article 12, paragraphe 4, que *«Les mots «et sous réserve des conditions arrêtées dans ces accords» figurant dans l'introduction à ce paragraphe sont considérés comme signifiant que, en ce qui concerne les prestations existant indépendamment d'un système contributif, une Partie contractante peut requérir l'accomplissement d'une période de résidence prescrite avant d'octroyer ces prestations aux ressortissants d'autres Parties contractantes.»* L'on peut en déduire que les quinze ans de résidence imposés aux étrangers pour bénéficier des PC, qui sont des prestations non contributives, seraient compatibles avec la Charte et ce même si ces quinze ans sont prévus dans la loi nationale et non dans des accords internationaux comme le prévoit *stricto sensu* l'Annexe à la Charte (Conclusions X-2, p.119). Quant à la non-exportation des PC, elle ne serait pas un obstacle puisque les Suisses n'y ont pas droit non plus hors de Suisse. En ce qui concerne la question de l'exportation, le Comité d'experts a en effet admis que la stricte égalité de traitement permettait de ne pas exporter des prestations que les nationaux ne pouvaient prétendre hors de leur pays (Conclusions I, p. 197. Conclusions XI-2, p.122-123. Conclusions XII-1, p.197-198).

En ce qui concerne les allocations familiales cantonales, il existe dans quatorze cantons des inégalités de traitement vis-à-vis des travailleurs étrangers dont les enfants vivent à l'étranger. Ainsi, l'âge limite et/ou la définition de l'enfant donnant droit aux allocations peuvent être différents pour les ressortissants suisses et pour les étrangers. De même, l'allocation de naissance, qui n'existe du reste pas dans tous les cantons, n'est pas toujours versée pour les enfants qui ne naissent pas en Suisse. Même si les travailleurs étrangers habitant en Suisse avec

leurs enfants sont traités de la même façon que les nationaux, les différences mentionnées ci-dessus devraient être abrogées dans les lois cantonales si celles-ci veulent être en conformité avec la Charte car les allocations familiales ne peuvent être considérées comme des prestations non contributives et, partant, les assouplissements prévus à l'annexe à la Charte ne les concernent pas. Le problème est donc un problème d'égalité de traitement. L'experte du Conseil de l'Europe a fait valoir que si les prestations familiales versées aux enfants élevés hors de Suisse étaient d'un montant inférieur à celui des prestations versées pour des enfants élevés en Suisse, ceci ne constituerait pas un motif de reproche de la part de l'organe de contrôle, la Suisse pouvant justifier cette mesure par des différences entre les niveaux de vie. A condition d'assurer à tous les enfants (Suisse et ressortissants d'Etats parties à la Charte) élevés hors de Suisse les mêmes prestations (montant, genre, durée d'octroi), il est effectivement possible de se rallier à cet avis. C'est d'ailleurs dans ce sens que va le projet de loi fédérale sur les allocations familiales élaboré par une sous-commission de la Commission et dont la procédure de consultation a pris fin au 31 octobre 1995.

Pour ce qui est de l'assurance-chômage, l'experte du Conseil de l'Europe a fait remarquer: *«J'ai personnellement le sentiment, le Comité a fort peu de jurisprudence sur ce point, que cette notion de totalisation et d'exportation a été faite essentiellement pour les régimes de retraites. (...) Je dirais que le problème de la totalisation des périodes d'assurance en matière de prestations de chômage sur lequel vous paraissez concentrer votre attention, à ma connaissance n'a pas donné lieu à une jurisprudence du Comité d'experts indépendants.»*

Dans ce domaine spécifique également, la lettre a de l'article 12, paragraphe 4, prévoit l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres Parties contractantes. Notre système d'assurance-chômage n'institue aucune différence de traitement en matière d'acquisition des prestations d'assurance-chômage entre Suisses et étrangers.

Pour ce qui est de l'exportation des prestations d'assurance-chômage, notre système ne connaît aucune inégalité de traitement puisque ni les nationaux ni les étrangers ne peuvent percevoir ces prestations hors de Suisse. Cette non-exportation des prestations d'assurance-chômage ne constitue donc pas un obstacle à l'acceptation de la lettre a de cette disposition de la Charte, puisque les Suisses n'y ont pas droit non plus hors de Suisse.

Il sied de relever à cet égard que le Comité d'experts a admis que la stricte égalité de traitement permettait de ne pas exporter des prestations que les nationaux ne pouvaient prétendre hors de leur pays (Conclusions I, p.197; conclusions XI-2, p. 122-123; conclusions XII-1, p. 197-198).

Par ailleurs, lorsque les organes de contrôle de la Charte examinent les engagements des Etats au regard de l'article 12, paragraphe 4, de la Charte, ils se bornent à examiner si les accords bilatéraux ou multilatéraux préconisés pour mettre en œuvre cette disposition reposent sur les mêmes principes que les *Accords intérimaires du Conseil de l'Europe*, de 1953. L'Accord intérimaire qui régit notamment le domaine de l'assurance-chômage est intitulé *«Accord intérimaire européen concernant la sécurité sociale à l'exclusion des régimes relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants»*; il ne prévoit pas l'exportation des prestations d'assurance-chômage. Cet état de fait a d'ailleurs été corroboré par les déclara-

tions faites par l'experte du Conseil de l'Europe, lors de la séance de la Commission, le 11 mai 1995. Elle a précisé qu'en matière d'assurance-chômage, les conditions arrêtées par l'article 12, paragraphe 4, lettre a, étaient réalisées si un travailleur étranger, après son arrêt de travail suite au chômage, pouvait demeurer dans le pays de son dernier emploi et y faire valoir ses droits. Le droit suisse satisfait à cette condition.

Cette jurisprudence des organes de contrôle est demeurée identique depuis plus de trente ans, et elle peut être considérée comme une jurisprudence constante qui, de l'avis de l'experte précitée, ne devrait pas faire l'objet d'un revirement dans le futur.

La seule inégalité de traitement qui subsiste entre nationaux et étrangers réside dans le fait que l'article 14, alinéa 3, LACI dispose que les Suisses de retour au pays après un séjour de plus d'une année à l'étranger sont libérés des conditions relatives à la période de cotisation durant une année, à condition qu'ils puissent justifier d'une activité salariée à l'étranger. Cette exception trouve toutefois sa justification dans le principe du droit international aux termes duquel un Etat ne peut interdire à ses propres ressortissants de rentrer ou de séjourner sur son territoire. Dès lors, si un Etat est tenu de laisser ses nationaux rentrer au pays, il doit aussi se soucier de leur réinsertion sur le marché du travail, pour qu'ils puissent gagner leur vie en s'investissant dans une activité librement choisie, comme le prévoit l'article 1^{er} de la Charte. On relèvera à cet égard que l'article 13 OACI étend la prescription susmentionnée – normalement réservée aux seuls nationaux – aux étrangers établis dans notre pays. Le législateur démontre ainsi qu'il n'a en fait pas voulu établir de distinction entre Suisses et étrangers, mais se borner à favoriser les travailleurs ayant des liens durables avec la Suisse.

L'article 12, paragraphe 4, lettre a, de la Charte est acceptable du point de vue de l'assurance-chômage.

Aux termes de la lettre b de l'article 12, paragraphe 4, les droits acquis dans un régime de sécurité sociale doivent être maintenus en cas de passage à un autre régime de sécurité sociale, en faisant appel *si nécessaire* à la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi.

L'experte du Conseil de l'Europe a tenu à rappeler, lors de la séance de la Commission du 11 mai 1995, que cette disposition avait à l'origine été pensée pour couvrir les régimes de retraite et que les organes de contrôle n'en avaient jamais fait découler une obligation concernant l'assurance-chômage. Il n'y a pas lieu de mettre en doute, dans ce domaine également, cette jurisprudence constante.

Dans le domaine de l'assurance-chômage, notre pays est actuellement lié par des conventions bilatérales avec l'Allemagne, l'Autriche, la France et le Liechtenstein. Aux termes de ces accords, il est tenu compte pour les frontaliers et les nationaux qui retournent au pays des périodes d'assurance effectuées dans l'autre Etat. Le principe de la totalisation est donc intégré dans ces accords bilatéraux.

Le règlement 1408/71 de l'Union européenne consacre également le principe de la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi en matière d'assurance-chômage; quant à l'exportation des prestations, elle est également prévue mais limitée à trois mois. En cas d'acceptation de l'article 12, paragraphe 4, lettre b, la Suisse devrait être prête à étendre son réseau de conventions bilatérales en

matière d'assurance-chômage à d'autres Etats parties à la Charte, si ceux-ci en faisaient la demande. En tout état de cause, les termes de ces accords ne sauraient dépasser ce que notre pays a déjà accordé dans le cadre des conventions susmentionnées ou est prêt à consentir dans le cadre des négociations sectorielles Suisse – Union européenne.

L'article 12, paragraphe 4, lettre b, est donc acceptable du point de vue de l'assurance-chômage.

L'article 12, paragraphe 4, est acceptable.

L'article 12 est acceptable dans son intégralité.

225 Article 13: Droit à l'assistance sociale et médicale

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'assistance sociale et médicale, les Parties contractantes s'engagent:

1. à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état;
2. à veiller à ce que les personnes bénéficiant d'une telle assistance ne souffrent pas, pour cette raison, d'une diminution de leurs droits politiques ou sociaux;
3. à prévoir que chacun puisse obtenir, par des services compétents de caractère public ou privé, tous conseils et toute aide personnelle nécessaires pour prévenir, abolir ou alléger l'état de besoin d'ordre personnel et d'ordre familial;
4. à appliquer les dispositions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 du présent article, sur un pied d'égalité avec leurs nationaux, aux ressortissants des autres Parties contractantes se trouvant légalement sur leur territoire, conformément aux obligations qu'elles assument en vertu de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale, signée à Paris le 11 décembre 1953.

Il est admis que, comme le relève le rapport conjoint de la DDIP et de l'OFJ, *«de façon générale, les termes même de l'article 13 instituent des obligations à la charge de l'Etat; ils ne créent pas des droits suffisamment concrets et précis pour pouvoir être considérés comme des droits subjectifs directement justiciables. La formulation de cet article laisse en outre aux Etats une grande liberté quant au choix des moyens à mettre en œuvre pour réaliser les objectifs visés.»*

225.1 Article 13, paragraphe 1

Le message du Conseil fédéral de 1983 concluait que ce paragraphe était acceptable par la Suisse au motif que le Comité gouvernemental, contrairement

au Comité d'experts indépendants, ne voyait dans cette disposition que l'obligation pour les Parties de prendre des mesures pour assurer que les personnes qui sont dans le besoin bénéficient d'une assistance appropriée, sans que cela n'implique nécessairement l'existence d'un droit subjectif à une telle assistance. Les législations cantonales lui paraissaient dès lors satisfaire aux exigences du paragraphe 1^{er} de la Charte. Or, depuis 1983, l'avis du Comité gouvernemental a évolué. Il estime désormais que «l'application de l'article 13 (1) implique normalement l'existence d'une législation permettant l'octroi d'une assistance appropriée – étant entendu que des recours en justice doivent exister dans ce domaine – à toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se les procurer par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source, y compris de sa famille.» (10^e rapport (II) 1989). Dans les cas de l'Italie et de l'Espagne, le Comité gouvernemental a approfondi les deux situations en cause, qui avaient donné lieu à des décisions négatives de la part du Comité d'experts indépendants, et est arrivé à la conclusion que l'Italie ne satisfaisait pas à l'engagement souscrit puisque seules deux catégories de bénéficiaires (invalides et personnes de plus de 65 ans sans ressources) avaient un droit subjectif à l'assistance et qu'en Espagne, malgré l'existence d'une loi-cadre reconnaissant un droit subjectif à l'assistance, les prestations d'assistance ne s'adressaient qu'aux handicapés, aux personnes sans ressources âgées de plus de 69 ans et aux chômeurs. Quoiqu'il en soit, l'existence de ce droit subjectif ne résulte pas directement de la Charte, laquelle s'adresse au législateur.

Pour ce qui est de la Suisse, il faut rappeler à cet égard que, comme l'ont montré les travaux de la Commission dans le cadre de l'initiative parlementaire «droit au minimum vital», la doctrine admet aujourd'hui de façon presque unanime que le droit au minimum vital constitue un droit fondamental non écrit, directement déductible en justice. Pour les auteurs, ce droit découle implicitement de la constitution fédérale, que ce soit comme émanation du principe de la dignité humaine, comme partie intégrante du droit à la vie ou de la liberté personnelle, ou encore comme conséquence de l'article 4 ou de l'article 48 de la constitution. Certains le conçoivent même comme un droit fondamental indépendant, qui constitue la base indispensable à l'exercice de tous les autres droits individuels. Le Tribunal fédéral s'est récemment prononcé sur cette question et a reconnu que la garantie des besoins minimums d'existence fait partie des droits fondamentaux non-écrits. Par ailleurs, un tel droit à l'assistance ou à l'aide sociale est explicitement ancré dans quelques constitutions cantonales récentes, par exemple à l'article 29, 1^{er} alinéa, de la nouvelle constitution du canton de Berne, à l'article 16, 1^{er} alinéa, de la constitution du canton de Bâle-Campagne ou encore dans le projet de nouvelle constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures. Dans les autres constitutions cantonales, les dispositions régissant l'aide sociale, lorsqu'elles existent, sont généralement formulées comme des normes d'attribution de compétences ou de mandats législatifs. Seuls quelques cantons, dont la constitution ne mentionne aucun droit fondamental au minimum vital ou à l'aide sociale, connaissent encore au niveau légal ou réglementaire des réglementations déniaient expressément tout droit à une aide ou à une assistance.

Aussi, l'existence au niveau fédéral d'un droit subjectif à l'assistance n'est plus contestée. Du reste, le projet – actuellement en consultation – de révision totale

de la constitution fédérale, qui met à jour le droit constitutionnel existant, contient une disposition garantissant explicitement ce droit. L'article 9 du projet dispose, sous le titre «*Droit à la vie, liberté personnelle et droit à une existence conforme à la dignité humaine*», que «*toute personne qui est dans la détresse a le droit d'être aidée et soutenue et de recevoir les moyens nécessaires à une existence conforme à la dignité humaine.*» (3^e al.).

L'article 13, paragraphe 1, est acceptable.

225.2 Article 13, paragraphe 2

Les personnes qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs propres besoins ne doivent pas être considérées comme des citoyens de seconde catégorie. Dans son message de 1983, le Conseil fédéral relevait que «certaines législations cantonales prévoient de nos jours encore que les assistés perdent leur droit de vote et sont frappés d'interdiction d'auberge». Ces mesures ne sont cependant plus guère appliquées.

Les rares dispositions de ce type que connaissaient les constitutions cantonales (il s'agissait des constitutions de Saint-Gall et de Thurgovie) sont aujourd'hui abrogées. Quant à l'article de la loi valaisanne du 2 juin 1955 sur l'assistance publique qui prévoit qu'une personne indigente peut être placée dans une colonie de travail, il est tombé en désuétude. Cette loi est actuellement en cours de révision et cette disposition devrait disparaître. Ajoutons que ces dispositions ne semblent de toute façon guère compatibles avec le Pacte II, en vigueur pour notre pays depuis le 18 septembre 1992.

L'article 13, paragraphe 2, est acceptable.

225.3 Article 13, paragraphe 3

La portée de cette disposition est plus restreinte que l'article 14 qui traite des services sociaux en général. Selon les experts, l'article 13, paragraphe 3, présente un aspect particulier du principe général du droit au bénéfice des services sociaux énoncé à l'article 14. Les instances cantonales et communales chargées de l'assistance garantissent les prestations mentionnées dans ces dispositions avec le concours de nombreuses organisations privées d'entraide.

L'article 13, paragraphe 3, est acceptable.

225.4 Article 13, paragraphe 4

La partie II de l'annexe à la Charte dispose que «*les gouvernements qui ne sont pas Parties à la Convention européenne d'Assistance sociale et médicale peuvent ratifier la Charte sociale, en ce qui concerne ce paragraphe, sous réserve qu'ils accordent aux ressortissants des autres Parties contractantes un traitement conforme aux dispositions de ladite Convention.*» Cette précision permettrait donc à la Suisse, qui n'a pas ratifié la convention, d'accepter le paragraphe 4, mais ceci pour autant qu'elle en respecte les dispositions.

En ce qui concerne tout d'abord la question de l'applicabilité directe de ce paragraphe, comme le relève le rapport de la DDIP et de l'OFJ, *«la question peut sembler à première vue plus délicate, dans la mesure où celui-ci s'écarte quelque peu de la formulation utilisée dans les autres paragraphes de la disposition: au lieu de l'expression habituelle «les Parties contractantes s'engagent à . . . veiller» (par. 1 et 2) ou « . . . à prévoir» (par. 3), il est ici question des Etats qui «s'engagent . . . à appliquer les dispositions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 du présent article, sur un pied d'égalité avec leurs nationaux, aux ressortissants des autres Parties contractantes se trouvant légalement sur leur territoire. . .».* De par ses termes, le paragraphe 4 pourrait donc donner à penser que la disposition s'adresse non seulement au législateur, mais aussi directement aux autorités d'application. On pourrait donc être tenté de lui reconnaître un caractère self-executing. Encore une fois, cependant, il faut rappeler qu'une telle conception se heurterait au contexte général, à l'objet et au but même de la Charte. (. . .) Il ressort clairement de ce contexte général que la Charte n'a pas pour objectif d'être un instrument directement applicable. Bien qu'une décision juridictionnelle contraire ne puisse pas être absolument exclue, il est donc permis de conclure, même pour cet article 13, paragraphe 4, à son caractère non self-executing.»

En ce qui concerne ensuite la question de la non-ratification de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale, les raisons qui ont empêché jusqu'à présent la Suisse de ratifier ladite convention sont la réglementation de l'assistance selon le principe du domicile, la renonciation au remboursement des coûts de l'assistance et les possibilités restreintes de renvoi au pays d'origine.

L'article 48 révisé de la constitution fédérale, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1979, stipule que *«Les personnes dans le besoin sont assistées par le canton dans lequel elles séjournent. Les frais d'assistance sont à la charge du canton de domicile. La Confédération peut régler le recours contre le canton d'un précédent domicile ou le canton d'origine.»*

L'article 48 introduit dans le droit constitutionnel le principe de l'assistance au lieu de domicile, de sorte que ce n'est plus le canton d'origine qui est responsable de l'assistance des personnes dans le besoin, mais au premier chef le canton de domicile. Dès lors, la Confédération est autorisée à régler le recours contre le canton d'un précédent domicile ou le canton d'origine. Cet article contient une règle de compétence à l'intention des cantons; il indique à la personne dans le besoin dans quel canton se trouve l'autorité compétente pour lui venir en aide. Au surplus, l'assistance continue d'être régie par la législation cantonale, exception faite des prescriptions fédérales sur l'assistance des Suisses de l'étranger, de celles qui concernent les réfugiés et les apatrides et des conventions d'assistance conclues par la Suisse avec d'autres Etats.

Cette règle de compétence est aussi valable en ce qui concerne le soutien à des étrangers. Dans le message du 17 novembre 1976 accompagnant le projet de loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin, il est dit au chiffre 123.2:

L'article 48 s'applique à toutes les personnes dans le besoin, Suisses et étrangers, qui séjournent dans notre pays. Cette disposition a certes été révisée conjointement avec l'article 45, qui garantit la liberté d'établissement aux seuls citoyens suisses; de même, l'article 48, 2^e alinéa, ne traite que du recours contre le canton d'origine, et non pas contre le pays d'origine de l'assisté. Toutefois, il ne faudrait

pas en conclure que l'article 48 s'applique uniquement à l'assistance des Suisses. La constitution fédérale entend régler de façon complète la compétence des cantons en matière d'assistance. Elle ne saurait laisser les cantons libres d'édicter également des dispositions relatives à l'assistance des étrangers indigents séjournant sur leur territoire, ou de se considérer comme absolument incompétents en matière d'assistance des étrangers. (FF 1976 III 1236)

Les conditions permettant la reconnaissance du principe du domicile en matière d'assistance existent. La loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS, RS 851.1) n'institue aucune obligation pour les autorités suisses d'assister les étrangers, elle ne fait que désigner le canton compétent, dans la mesure où une assistance aux étrangers est prévue par la législation cantonale, le droit fédéral ou des traités internationaux (LAS art. 20, par. 1). Comme le précise le «Rapport complémentaire au message concernant la ratification de la Charte sociale européenne sur l'article 12, paragraphe 4 (sécurité sociale), et l'article 13, paragraphe 4 (assistance sociale et médicale)», *«la loi d'assistance prévoit donc que la question de l'assistance aux étrangers peut être réglée au moyen d'accords internationaux. La Charte sociale est assurément un traité international au sens de cette disposition. De plus, la Confédération a une compétence incontestable de conclure des traités internationaux (art. 8 cst). Après ratification de la Charte sociale, la Suisse et, conformément à l'article 20 de la loi d'assistance, les cantons compétents pour l'octroi de l'assistance seraient dans l'obligation de venir en aide aux personnes dans le besoin originaires des Etats parties. L'élaboration d'une législation fédérale ne serait pas nécessaire.*

Il y aurait lieu d'examiner si certaines prescriptions issues d'accords bilatéraux plus anciens n'entreraient pas en conflit avec la Charte sociale. Aucun remboursement des frais d'assistance ne pourrait plus être exigé du pays d'origine de l'indigent. La Convention européenne d'assistance sociale et médicale, qui fixe le cadre des conditions pour l'acceptation de l'article 13, paragraphe 4, de la Charte sociale, prévoit à son article 4 que les frais d'assistance ressortissent à l'Etat ayant octroyé l'aide.»

L'article 5 de cette convention n'oblige les Parties contractantes qu'à se prêter, dans la mesure où leurs lois et règlements le permettent, *«leurs bons offices en vue de faciliter le remboursement, dans toute la mesure du possible, des frais d'assistance soit par des tiers tenus à une obligation pécuniaire envers l'assisté, soit par des personnes obligées de pourvoir à l'entretien de l'intéressé.»*

Le principe du domicile est en contradiction avec le principe du remboursement mutuel des frais d'assistance, sur lequel reposent les traités d'assistance sociale avec la France (RS 14.123) et la République fédérale d'Allemagne (RO 1953 423). Si la Suisse acceptait intégralement l'article 13 de la Charte sociale, ces deux traités bilatéraux devraient être révisés.

Comme il ressort de l'analyse de la procédure de consultation de la Conférence des directeurs cantonaux de l'assistance publique du 14 avril 1982, la majorité des cantons accordaient déjà à l'époque les mêmes prestations d'assistance aux étrangers qu'aux Suisses. Quinze cantons étaient prêts à renoncer au remboursement des frais. Quatre cantons étaient contre cette renonciation, car ils craignaient que les contre-prestations pour les Suisses à l'étranger soient trop modestes ou trop aléatoires. A cela, le Rapport complémentaire précité rétorque

«que l'article 13 de la Charte sociale ne prévoit qu'une égalité de traitement entre citoyens suisses et ceux des autres Parties contractantes, et non pas une égalisation des prestations d'assistance entre les Etats parties à la Charte. Après une ratification de la Charte sociale, les autorités fédérales seraient encore tenues d'assister les Suisses de l'étranger dans le besoin sur la base de la loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'assistance des Suisses de l'étranger (RS 852.1)».

Selon l'article 7, lettre a, (i), de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale, dans le cas d'une demande d'assistance publique, le renvoi au pays d'origine est permis lorsque la personne dans le besoin a résidé sur le territoire de la Partie contractante pendant moins de 5 ans d'affilée, si elle y est arrivée avant sa 55^e année. Le délai s'étend à dix ans si elle avait plus de 55 ans lors de son arrivée. Le renvoi à son pays d'origine doit être permis par l'état de santé de l'intéressé. De plus, ce dernier ne doit pas avoir de liens étroits avec son pays de résidence.

Selon l'article 10, paragraphe 1^{er}, lettre d, de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20), un étranger peut être renvoyé dans son pays d'origine si lui-même, ou une personne dont il a la charge, tombe d'une manière continue et dans une large mesure à la charge de l'assistance publique. Le paragraphe 2 de l'article 10 apporte une restriction au contenu de cette prescription en prévoyant que l'expulsion visée aux lettres c et d du paragraphe 1^{er} ne peut être prononcée qu'à la condition que le retour dans l'Etat d'origine soit possible et puisse être raisonnablement exigé. Bien que la réglementation juridique de cette question ne soit pas conforme à la Convention européenne d'assistance sociale et médicale, l'égalité de traitement entre Suisses et étrangers est largement réalisée dans la pratique, des rapatriements pour des raisons d'indigence étant extrêmement rares.

La Commission a conclu à l'acceptation du paragraphe 4, à l'instar de ce que préconisaient le message de 1983 et le rapport complémentaire au message déjà cité.

L'article 13, paragraphe 4, est acceptable.

L'article 13 est acceptable dans son intégralité.

226 Article 16: Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique

En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties contractantes s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées.

4 Dans le domaine des allocations familiales, tous les cantons ont édicté des lois en matière d'allocations familiales aux salariés. Les travailleurs agricoles bénéficient de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA; RS 836.1).

La plupart des lois cantonales ne prévoient le paiement d'allocations qu'en faveur des salariés mais quelques législations cantonales contiennent des dispositions sur le versement d'allocations familiales aux indépendants appartenant à des professions non agricoles et trois cantons octroient des allocations familiales aux personnes sans activité lucrative.

Quant à la prévoyance professionnelle, elle remplit un rôle qui s'inscrit dans l'esprit de la disposition, notamment par le biais de l'encouragement à l'accession de la propriété du logement par l'utilisation des fonds de prévoyance.

Vu ce qui précède, cet article pourrait être accepté par la Suisse. Un problème demeure cependant qui est susceptible d'attirer des remarques de la part des organes de contrôle. Quatorze cantons connaissent encore, dans leur législation en matière d'allocations familiales, des différences de traitement entre Suisses et étrangers lorsque les enfants sont élevés hors de Suisse. Bien que les allocations familiales soient des prestations de sécurité sociale et, à ce titre, relèvent de l'article 12 de la Charte, les organes de contrôle n'en ont pas moins estimé que la problématique des allocations familiales ressortissait également au champ d'application de l'article 16 de la Charte. Dans les Conclusions XI-1, p.154, il est relevé: «A cet égard, le Comité a souligné tout d'abord que rien ne permet de soutenir que dans l'esprit des auteurs de la Charte, l'article 16 ne devait pas englober les allocations familiales, vu que cet article cite expressément les prestations familiales comme moyen de promouvoir le bien-être de la famille». La seconde question concerne l'aspect de l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants d'Etats parties à la Charte. Dans ce contexte, Malte représente un cas intéressant. Dans ce pays, certaines prestations familiales ne sont accordées qu'aux citoyens maltais ou au titre de leurs enfants, ce qui avait conduit le Comité d'experts indépendants à adopter une conclusion négative au regard de l'article 16. En réponse, le Gouvernement de Malte avait fait valoir que, n'ayant pas accepté l'article 12, paragraphe 4, il n'avait pas à accorder l'égalité de traitement aux ressortissants des autres Parties contractantes en matière de sécurité sociale. Le Comité gouvernemental ne s'était pas rallié à cette analyse et avait adressé un avertissement à Malte. L'on peut relever *in casu* que l'entorse à l'égalité de traitement était très importante à Malte puisqu'elle aboutissait à dénier tout droit à certaines allocations familiales aux étrangers même sur le territoire maltais. En revanche, dans le cas des législations cantonales, l'atteinte est beaucoup moins grave puisque l'égalité de traitement est totalement réalisée sur le territoire suisse.

La problématique susmentionnée étant la même que celle relevée dans le cadre de l'article 12, paragraphe 4, cet article peut donc être accepté au même titre que l'article 12, paragraphe 4.

L'article 16 est acceptable.

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie contractante, les Parties contractantes s'engagent:

1. à maintenir ou à assurer qu'il existe des services gratuits appropriés chargés d'aider ces travailleurs et, notamment, de leur fournir des informations exactes, et à prendre toutes mesures utiles, pour autant que la législation et la réglementation nationales le permettent, contre toute propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration;
2. à adopter, dans les limites de leur juridiction, des mesures appropriées pour faciliter le départ, le voyage et l'accueil de ces travailleurs et de leurs familles, et à leur assurer, dans les limites de leur juridiction, pendant le voyage, les services sanitaires et médicaux nécessaires, ainsi que de bonnes conditions d'hygiène;
3. à promouvoir la collaboration, suivant les cas, entre les services sociaux, publics ou privés, des pays d'émigration et d'immigration;
4. à garantir à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire, pour autant que ces matières sont régies par la législation ou la réglementation ou sont soumises au contrôle des autorités administratives, un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux en ce qui concerne les matières suivantes:
 - a. la rémunération et les autres conditions d'emploi et de travail;
 - b. l'affiliation aux organisations syndicales et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives;
 - c. le logement;
5. à assurer à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire un traitement non moins favorable qu'à leurs propres nationaux en ce qui concerne les impôts, taxes et contributions afférents au travail, perçus au titre du travailleur;
6. à faciliter autant que possible le regroupement de la famille du travailleur migrant autorisé à s'établir lui-même sur le territoire;
7. à assurer à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux pour les actions en justice concernant les questions mentionnées dans le présent article;
8. à garantir à ces travailleurs résidant régulièrement sur leur territoire qu'ils ne pourront être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'Etat ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs;
9. à permettre, dans le cadre des limites fixées par la législation, le transfert de toute partie des gains et des économies des travailleurs migrants que ceux-ci désirent transférer;

10. à étendre la protection et l'assistance prévues par le présent article aux travailleurs migrants travaillant pour leur propre compte, pour autant que les mesures en question sont applicables à cette catégorie.

227.1 Article 19, paragraphe 1

La loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers ne contient aucune disposition concernant l'information des travailleurs migrants, des services d'assistance et d'information et la lutte contre la propagande trompeuse. Toutefois, l'information des travailleurs migrants a été considérablement améliorée depuis 1983. Ainsi, la Commission fédérale des étrangers a édité en plusieurs langues, en collaboration avec l'Office fédéral des étrangers et l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, des fascicules d'information contenant les renseignements utiles aux travailleurs migrants avant et après leur arrivée en Suisse. Les caisses de compensation AVS mettent gratuitement à disposition des travailleurs migrants des mémentos rédigés dans leur langue afin de les renseigner sur leurs droits et obligations au regard de l'AVS/AI et, cas échéant, de la convention de sécurité sociale qui lie leur pays à la Suisse. Par ailleurs, la Commission fédérale des étrangers a édité, conjointement avec les associations faitières communales, des recommandations qui ont été adressées aux autorités communales. Ces recommandations visent à instituer dans toutes les communes un responsable de l'exécutif communal chargé d'informer les étrangers et de prendre en compte la présence de ceux-ci dans les processus de décision; par ailleurs, il est recommandé aux grandes communes et aux villes de désigner un délégué à l'intégration des étrangers choisi en dehors de l'exécutif communal et de créer un service d'aide aux étrangers ainsi qu'un organe consultatif pour les étrangers. La Confédération n'est cependant pas à même de créer des services d'aide aux migrants ni de s'engager à subventionner la création de centres consultatifs chargés de conseiller les travailleurs étrangers sur les questions relatives au droit du travail et à la sécurité sociale, ce que les Experts indépendants semblent juger nécessaire.

Les services d'assistance et d'information reposent également sur l'initiative et l'engagement d'organisations privées et d'institutions qui coopèrent étroitement avec les autorités compétentes. Les efforts entrepris pour promouvoir cette coopération, notamment la création de communautés de travail au niveau cantonal, régional et communal, devraient être encore renforcés pour répondre aux exigences de cette disposition de la Charte.

L'acceptation de l'article 19, paragraphe 1, nous obligerait à poursuivre les efforts pour améliorer l'information et l'assistance aux travailleurs migrants. Du fait des efforts déjà accomplis dans ce sens, la disposition est acceptable.

L'article 19, paragraphe 1, est acceptable.

227.2 Article 19, paragraphe 2

Notre pays pourrait largement remplir les exigences de cette disposition de la Charte en poursuivant ses efforts pour améliorer l'information et l'accueil des travailleurs migrants (logements appropriés comme condition pour l'octroi du permis, examen médical de frontière auquel restent soumis les ressortissants des pays non membres de l'UE et de l'AELE, information au travers des services publics d'emploi, inscription à l'école, associations d'étrangers en Suisse, etc.).

L'article 19, paragraphe 2, est acceptable.

227.3 Article 19, paragraphe 3

La jurisprudence des organes de contrôle de la Charte concernant ce paragraphe n'est guère développée. Elle a cependant évolué depuis 1983. Le Comité a rappelé que «cette disposition de la Charte vise à faire en sorte qu'une collaboration appropriée s'établisse en tant que de besoin, entre les services sociaux, publics ou privés, des pays d'émigration ou d'immigration afin d'aider à résoudre les problèmes personnels et familiaux que peuvent rencontrer les travailleurs migrants et leurs familles» (Conclusions VIII, p. 210). Le Comité n'exige donc pas une base légale mais il faut montrer qu'il existe une collaboration effective entre les services sociaux. Jusqu'à présent, les conclusions ont toujours été positives ou ajournées pour manque d'information.

La Commission fédérale des étrangers a des contacts formels et officiels avec les associations faitières d'étrangers en Suisse. Des rencontres avec les délégués de ces organisations sont régulièrement organisées (une à deux fois par année) et portent sur les questions d'intégration sociale des travailleurs migrants et de leurs familles. En outre, la Commission fédérale des étrangers collabore avec les représentations diplomatiques, en particulier avec les attachés sociaux des ambassades des pays traditionnels d'immigration. Enfin, cette Commission entretient également des contacts étroits avec les services sociaux allemands et, dans une moindre mesure, autrichiens. Des contacts ponctuels avec les autres pays existent également, par exemple dans le cadre de relations bilatérales sur des thèmes particuliers.

L'article 19, paragraphe 3, est acceptable.

227.4 Article 19, paragraphe 4

Les Etats parties ne doivent pas seulement prouver qu'il n'existe aucune discrimination juridique à l'encontre des migrants, mais aussi faire rapport aux organes de contrôle concernés sur les mesures prises pour éviter ou éliminer des discriminations de fait. Les experts indépendants ont déclaré que l'article 19, paragraphe 4, vise également les discriminations relatives à l'accès à la formation professionnelle conformément à l'article 10, paragraphe 1, de la Charte. Le Comité gouvernemental considère cette interprétation comme inacceptable et en contradiction tant avec le libellé de l'article 19, paragraphe 4, qu'avec la structure de l'ensemble de la Charte.

227.41 Article 19, paragraphe 4, lettre a: la rémunération et les autres conditions d'emploi et de travail

L'égalité de traitement pour les étrangers dans les domaines de la rémunération et des conditions de travail est une condition incontournable pour l'obtention d'un permis de travail en Suisse. Cependant, comme en 1983, le droit à la mobilité géographique et professionnelle n'est pas réalisé.

Les conditions d'acceptation de la *lettre a* de cette disposition ne sont donc pas réalisées.

L'article 19, paragraphe 4, lettre a, n'est pas acceptable.

227.42 Article 19, paragraphe 4, lettre b: l'affiliation aux organisations syndicales et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives

L'affiliation à des organisations syndicales et la jouissance des avantages offerts par des conventions collectives de travail sont réalisées en Suisse. Notre pays a ratifié le 25 mars 1975 la convention de l'OIT (n° 87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical; celle-ci est entrée en vigueur en Suisse le 25 mars 1976. L'article 56 est., concrétisé par l'article 11 CEDH, garantit également la liberté d'association des étrangers. Nous renvoyons sur ce point aux commentaires relatifs à l'article 5 de la Charte (ch. 222).

L'article 19, paragraphe 4, lettre b est acceptable.

227.43 Article 19, paragraphe 4, lettre c: le logement

L'article 11 de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE; RS 823.21) se borne à préciser qu'un étranger doit être en mesure d'occuper un logement convenable pour obtenir une autorisation. Cette situation crée une inégalité au regard de la situation des nationaux qui ne permet pas de remplir les conditions de mise en œuvre de cette disposition.

S'agissant de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, la situation juridique n'a pas changé depuis 1983. La Lex Friedrich (loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, LFAIE; RS 211.412.41) elle-même, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985, n'a pas modifié le fond de la réglementation. Selon l'article 4 en relation avec l'article 5, 1^{er} alinéa, lettre a, LFAIE, les personnes à l'étranger (c.-à-d. les étrangers sans permis d'établissement) souhaitant acquérir un immeuble doivent bénéficier d'une autorisation, ce qui crée une inégalité de traitement entre nationaux et étrangers. L'article 9, 1^{er} alinéa, lettre b, LFAIE, impose l'obligation d'être titulaire d'une autorisation pour pouvoir acquérir un immeuble destiné à servir de résidence principale. Le rejet par le peuple, en votation populaire du 25 juin 1995, du projet de révision partielle de la Lex Friedrich n'a pas fait évoluer le dossier.

L'article 19, paragraphe 4, lettre c, n'est pas acceptable.

L'article 19, paragraphe 4, n'est pas acceptable.

227.5 Article 19, paragraphe 5

Cette disposition n'a guère donné lieu à des remarques de la part des organes de contrôle de la Charte.

Dans notre pays, la plupart des cantons utilisent le système de l'impôt anticipé lors de l'imposition du revenu des travailleurs migrants. Les taux d'imposition sont fixés de telle manière qu'il n'en résulte pas de charge fiscale supérieure à celle découlant d'un système normal d'imposition; les déductions sociales sont aussi prises en compte. Il peut même se passer, du fait de ce système, que des travailleurs étrangers mariés, dont les deux conjoints travaillent, soient avantagés par rapport à des ressortissants suisses mariés, car les revenus des travailleurs étrangers mariés sont imposés séparément.

L'article 19, paragraphe 5, est acceptable.

227.6 Article 19, paragraphe 6

L'annexe à la Charte sociale précise que les termes «famille du travailleur migrant» sont interprétés comme visant au moins l'épouse du travailleur et ses enfants de moins de 21 ans qui sont à sa charge.

Lors des travaux de la Commission, l'experte du Conseil de l'Europe a expliqué que bien que la Charte exige que ce regroupement familial soit reconnu au conjoint et aux enfants jusqu'à 21 ans, la plupart des pays qui ont ratifié la Charte aujourd'hui limitent la reconnaissance du droit au regroupement familial à 18 ans. Selon l'experte, la Suisse ne devrait dès lors pas hésiter à ratifier à cause de ce point-là: le Comité a en effet une approche très pragmatique. Lorsque des pays limitent à 18 ans – tendance qui s'étend lorsque la majorité légale est abaissée dans beaucoup de pays -, le Comité demande aux Etats s'il y a eu des jeunes entre 18 et 21 ans auxquels l'on a refusé l'entrée. Beaucoup de pays fixent à 18 ans le droit, mais adoptent une pratique souple: lorsqu'une famille demande l'entrée, avec des jeunes de 19 ou de 20 ans qui n'ont pas de moyens d'existence propres, qui poursuivent des études ou qui ont des problèmes de santé, on leur accorde tout de même le droit d'entrée. Les organes de contrôle s'intéressent donc aux situations de fait.

En Suisse, le droit au regroupement familial est reconnu, de par la loi, depuis le 1^{er} janvier 1992, au conjoint étranger d'un citoyen suisse (art. 7 LSEE) ainsi qu'au conjoint et aux enfants étrangers du titulaire d'une autorisation d'établissement (art. 17 LSEE). Pour les autres étrangers, le regroupement familial est en règle générale subordonné aux deux conditions suivantes: d'une part, une activité lucrative suffisamment stable et durable; d'autre part, le travailleur doit disposer d'un logement pour sa famille qui, dans la région dans laquelle il exerce son activité, réponde aux exigences normales valant pour les travailleurs nationaux, ainsi qu'aux prescriptions de police sur le logement, l'incendie et la santé. Le délai d'attente a été supprimé le 1^{er} novembre 1993. La famille, au sens de la législation sur le séjour et l'établissement des étrangers, comprend le conjoint et les enfants célibataires de moins de 18 ans qui sont à la charge du travailleur (art. 7 et 17 LSEE; art. 38 OLE).

Toutefois, le regroupement familial n'est toujours pas accordé aux travailleurs saisonniers.

Selon les déclarations de l'experte du Conseil de l'Europe, en acceptant l'article 19, paragraphe 6, nous serions tenus de prendre des mesures concrètes pour faciliter le regroupement de la famille, sans pour autant devoir obligatoirement élever l'âge limite de 18 à 21 ans pour les enfants autorisés à s'établir au titre du regroupement familial. Nous devrions également tenir compte du fait que l'un des conjoints pourrait rester à l'étranger sans que ses enfants soient privés de la possibilité de rejoindre seuls le travailleur dans le cadre d'un regroupement familial partiel. Rien ne s'opposerait à ce que ces difficultés soient résolues dès lors que les dispositions concernées ne reposent que sur des ordonnances ou directives.

L'article 19, paragraphe 6, n'est pas acceptable.

227.7 Article 19, paragraphe 7

La Suisse garantit généralement l'égalité de traitement pour les actions en justice, qui sont aussi garanties par l'article 6 CEDH. A l'égard des affaires traitées par l'article 19 de la Charte sociale, la possibilité existe d'avoir recours aux tribunaux, pour autant que ces affaires soient en rapport avec les dispositions acceptées en Suisse. L'on doit cependant rappeler qu'au vu de leur caractère non immédiatement applicable, aucun recours sur la base des dispositions de la Charte ne peut être déposé.

L'article 19, paragraphe 7, est acceptable.

227.8 Article 19, paragraphe 8

Sur un plan strictement juridique, les raisons de l'expulsion citées à l'article 10, 1^{er} alinéa, lettres b, c et d, de la LSEE (non-adaptation à l'ordre établi, maladie mentale, indigence) ne répondent pas aux exigences de l'article 19, paragraphe 8, de la Charte. Si les deux derniers motifs ne sont plus guère invoqués dans la pratique, il semble que le premier ait gardé aujourd'hui une certaine signification.

L'article 19, paragraphe 8, n'est pas acceptable.

227.9 Article 19, paragraphe 9

Au sujet de cette disposition, les experts ont notamment déclaré que les Etats qui limitent les transferts d'argent à l'étranger de leurs propres ressortissants doivent accorder aux travailleurs migrants se trouvant sur leur territoire certaines facilités pour répondre aux exigences de la Charte. La simple égalité de traitement ne suffirait pas dans ce cas.

L'article 19, paragraphe 9, est acceptable.

227.10 Article 19, paragraphe 10

Les experts examinent ce paragraphe en relation avec chacun des autres paragraphes de l'article 19; la constatation qu'un Etat déterminé satisfait aux engagements découlant du paragraphe 10 n'est valable que par rapport à chacun des autres paragraphes à propos duquel le Comité a pu parvenir à une conclusion identique.

En Suisse, les travailleurs indépendants sont en règle générale en possession d'un permis d'établissement et, de ce fait, dans une position considérablement meilleure. Dans la mesure où la Suisse répond aux exigences des autres paragraphes de l'article 19, elle répond également à celles du paragraphe 10.

L'article 19, paragraphe 10, est acceptable.

L'article 19 n'est pas acceptable dans son intégralité. La majorité des dispositions de cet article sont acceptables, à savoir les paragraphes 1, 2, 3, 5, 7, 9 et 10. Le paragraphe 8 et les lettres a et c du paragraphe 4 ne sont pas acceptables.

Noyau dur: Acceptation de cinq articles sur sept

Article	Nombre de paragraphes numérotés	Numéros de paragraphes acceptables	Nombre de paragraphes acceptables	Articles acceptables intégralement
1	4	1, 2, 3, 4	4	oui
5	1	1	1	oui
6	4	1, 2, 3, 4	4	oui
12	4	1, 2, 3, 4	4	oui
13	4	1, 2, 3, 4	4	oui
16	1	1	1	oui
19	10	1, 2, 3, 5, 7, 9, 10	7	non
Total 7	28		25	6

23 Acceptation d'articles ou de paragraphes supplémentaires de la Partie II n'appartenant pas au noyau dur

L'article 20, paragraphe 1, lettre c, se lit comme il suit:

Chacune des Parties contractantes s'engage: ...

- c. à se considérer comme liée par un nombre supplémentaire d'articles ou paragraphes numérotés de la partie II de la Charte, qu'elle choisira, pourvu que le nombre total des articles et des paragraphes numérotés qui la lient ne soit pas inférieur à 10 articles ou à 45 paragraphes numérotés.

La Charte oblige ainsi les Parties contractantes à accepter – en plus d'un minimum de cinq des sept articles du noyau dur que nous avons analysés en détail au chiffre 22 – un certain nombre d'articles ou de paragraphes numérotés supplémentaires de la Partie II du Traité. Les articles ne comportant qu'un seul paragraphe

peuvent être ajoutés au nombre de paragraphes numérotés, au même titre que les articles et paragraphes acceptés faisant partie du noyau dur.

Cette exigence ne pose pas de problème à la Suisse, car sur la base du droit en vigueur et de la pratique courante, le nombre minimum exigé de 10 articles ou 45 paragraphes numérotés sera facilement atteint. Les dispositions de la Charte traitées dans ce chapitre, qui paraissent, de toute évidence acceptables ou inacceptables, ne seront commentées que de manière sommaire.

231 Article 2: Droit à des conditions de travail équitables

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à des conditions de travail équitables, les Parties contractantes s'engagent:

1. à fixer une durée raisonnable au travail journalier et hebdomadaire, la semaine de travail devant être progressivement réduite pour autant que l'augmentation de la productivité et les autres facteurs entrant en jeu le permettent;
2. à prévoir des jours fériés payés;
3. à assurer l'octroi d'un congé payé annuel de deux semaines au minimum;
4. à assurer aux travailleurs employés à des occupations dangereuses ou insalubres déterminées soit une réduction de la durée du travail, soit des congés payés supplémentaires;
5. à assurer un repos hebdomadaire qui coïncide autant que possible avec le jour de la semaine reconnu comme jour de repos par la tradition ou les usages du pays ou de la région.

L'application de tous les paragraphes de cet article est soumise à l'article 33 de la Charte sociale. Les exigences de ces paragraphes sont considérées comme remplies lorsque ces dispositions, mises en œuvre par des lois, des conventions collectives ou d'autres moyens, s'appliquent à la grande majorité des travailleurs («la grande majorité» signifiant le 80% au moins des travailleurs).

231.1 Article 2, paragraphe 1

La jurisprudence des organes de contrôle n'a pas déterminé une véritable durée du travail considérée comme raisonnable.

Les experts indépendants ont précisé qu'il était important qu'un plafond d'heures supplémentaires soit fixé, étant donné qu'au-delà d'une certaine limite une durée de travail hebdomadaire ne pourrait pas être considérée comme raisonnable aussi bien du point de vue de la santé, du travail que de celui de l'intérêt général.

Les experts ont également considéré qu'ils appréciaient le caractère raisonnable de la durée du travail en tenant compte des heures normales et des heures supplémentaires, et qu'un fort taux de chômage créait, du point de vue de la durée du travail et sa réduction progressive, une obligation particulière pour les Etats. Ils ont ensuite relevé que la crise économique et le chômage ont favorisé, au cours des dernières années, des réductions du temps de travail dans de nombreux pays car cette mesure – qui découle notamment de l'idée du partage du travail – paraissait de nature à combattre un chômage croissant.

Le Comité gouvernemental a pour sa part relevé, comme les experts indépendants, qu'il y avait un lien certain entre le niveau de chômage et la durée raisonnable du travail. Il a tenu à souligner qu'il n'y avait cependant *aucun lien automatique entre les deux*, étant donné qu'il existe d'autres moyens que la réduction du travail journalier ou hebdomadaire pour combattre le chômage. Enfin, dans sa majorité, le Comité gouvernemental a partagé l'avis des experts indépendants à propos des heures supplémentaires qui doivent être prises en compte pour la détermination du caractère raisonnable de la durée du travail journalière ou hebdomadaire.

La durée maximale de la semaine de travail prévue dans la loi sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr; RS 822.1) n'a pas changé depuis la date de parution du message: la durée maximale du travail hebdomadaire pour les catégories de travailleurs mentionnées à l'article 9, 1^{er} alinéa, lettre a, est fixée à 45 heures, tandis qu'elle est limitée à 50 heures pour tous les autres travailleurs soumis à cette loi, en particulier pour les artisans (art. 9, 1^{er} al., let. b, LTr). Les heures supplémentaires officiellement autorisées ne peuvent dépasser le nombre de 260 ou de 220 par année civile. Par rapport à celles des Etats parties à la Charte sociale, les limites supérieures fixées par la loi sur le travail paraissent relativement élevées, mais sont conformes à la Charte. Les durées de travail effectives prévues par les conventions collectives et les contrats individuels de travail sont en règle générale inférieures. C'est aussi le cas pour les normes correspondantes contenues dans la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur le travail dans les entreprises de transports publics (LDT; RS 822.21) qui prévoit, depuis 1986, un maximum de sept heures de travail par jour sur une moyenne de 28 jours de travail.

Il existe enfin des entreprises qui ne tombent pas sous le champ d'application de la LTr ou qui ne sont soumises à aucune loi spéciale: dans ces cas, le principe de la liberté contractuelle est applicable, et la durée du travail n'y dépasse pas, en règle générale, 50 heures de travail par semaine.

L'article 2, paragraphe 1, est acceptable.

231.2 Article 2, paragraphe 2

Le Comité d'experts a considéré qu'un nombre de six jours fériés payés était approprié. Un pays qui accorde à la majorité de ses travailleurs «plusieurs» jours fériés répond également à cette obligation.

En Suisse, la réglementation des jours fériés varie sensiblement d'une région à l'autre. Dans les services publics, le droit fédéral ou cantonal prime en cette matière. Pour les travailleurs des autres secteurs au sens de la Charte, on doit se

baser sur le 2^e alinéa de l'article 18 LTr qui prévoit que les cantons peuvent assimiler au dimanche huit jours fériés par an au maximum, et les fixer librement selon les régions. Tous les cantons ont édicté des prescriptions à ce sujet. La rémunération pour les jours fériés n'est pas prévue dans la loi et cette question est avant tout réglée par les conventions collectives. Le paiement ou non des jours fériés prévus légalement dépend aussi du mode de rémunération. Ils sont en règle générale payés lorsque le travailleur reçoit un salaire mensuel. Ils sont payés au travailleur rémunéré à l'heure ou à la pièce lorsqu'un accord ou une convention collective le prévoit. Ces conditions sont remplies pour la grande majorité des travailleurs.

L'acceptation par le peuple suisse du nouvel article 116^{bis} de la constitution fédérale lors de la votation du 26 septembre 1993 entraîne l'introduction d'un premier jour férié rémunéré obligatoire dans toute la Suisse.

L'article 2, paragraphe 2, est acceptable.

231.3 Article 2, paragraphe 3

Depuis le 1^{er} juillet 1984, l'article 329a CO prévoit que les travailleurs ont droit à quatre semaines de vacances payées au moins par année; les travailleurs jusqu'à 20 ans révolus ont droit à cinq semaines par année. Dans la pratique, les vacances accordées aux travailleurs âgés sont souvent plus longues.

Le règlement applicable aux fonctionnaires fédéraux prévoit également quatre semaines de vacances au minimum depuis le 1^{er} janvier 1984.

L'article 2, paragraphe 3, est acceptable.

231.4 Article 2, paragraphe 4

Les experts indépendants ont, dans un premier temps, estimé nécessaire que les Etats parties fournissent des indications sur les occupations considérées comme dangereuses ou insalubres, selon leurs réglementations nationales. Ils ont considéré qu'un temps de travail réduit pour les travailleurs effectuant de tels travaux est nécessaire, même lorsque la durée générale du travail est déjà relativement courte.

Cette jurisprudence a évolué à l'instigation du Comité gouvernemental. Celui-ci a expressément considéré que ce paragraphe est une disposition qui répond à des préoccupations largement répandues à l'époque où la Charte fut rédigée, mais qui peuvent apparaître de plus en plus dépassées aujourd'hui. En effet, d'une part le progrès technique et les méthodes nouvelles de travail de production ont permis de réduire, voire d'éliminer le caractère pénible, dangereux ou insalubre de plusieurs activités et, d'autre part, la tendance vers une réduction de la durée du travail ou l'allongement des congés payés se généralise et vise à couvrir tous les travailleurs et non seulement ceux qui sont employés dans des activités dangereuses ou insalubres.

Pour ces raisons, le Comité gouvernemental estime que dans la mise en œuvre de cette disposition, il convient de prêter une attention égale, non seulement aux

dispositions visant à réduire la durée du travail, mais aussi aux mesures prises par les gouvernements en vue de parvenir à l'élimination des risques ou des dangers inhérents à certains emplois. Une interprétation qui mettrait l'accent uniquement sur les mesures de caractère compensatoire pour les travailleurs affectés pourrait en effet décourager les Etats qui se sont donné pour priorité, dans leur politique en matière de conditions de travail, l'élimination des emplois dangereux ou insalubres, au fur et à mesure que le progrès technique permet d'atteindre cet objectif pour un nombre croissant de travailleurs.

Ceci a amené les experts à relativiser quelque peu leur approche stricte de cette disposition. Ils ont été amenés à reconnaître qu'il est néanmoins possible que de nouveaux procédés de production ou de nouvelles machines réduisent sensiblement, voire annulent certains risques. Dans un tel cas, l'activité en question ne serait naturellement plus à considérer comme dangereuse ou insalubre et, de ce fait, l'obligation découlant de la Charte cesserait.

Notre législation sur la protection des travailleurs exige que l'employeur prenne toutes les mesures nécessaires pour protéger la santé des travailleurs, en tenant compte des progrès de la technique. Nos prescriptions législatives reposent donc sur le principe de la prévention. Ni la loi ni les ordonnances d'exécution prévoient en principe une limitation de la durée du travail ou une prolongation des congés payés pour des raisons d'hygiène ou de sécurité. L'article 26, 2^e alinéa, LTr instaure la possibilité d'une réduction de la durée du travail des travailleurs qui exécutent des travaux dangereux, mais il n'a été fait jusqu'à présent usage de cette possibilité que dans des cas particuliers (p. ex., l'art. 15 de l'ordonnance du 20 janvier 1961 concernant les mesures techniques de prévention des accidents et des maladies professionnelles lors de travaux dans l'air comprimé RS 832.311.12).

En outre, la Suisse a ratifié la convention (n° 115) de l'OIT concernant la protection des travailleurs contre les radiations ionisantes (RO 1963 688), la convention (n° 136) concernant la protection contre les risques d'intoxication dus au benzène (RO 1976 703) et la convention (n° 139) concernant la prévention et le contrôle des risques professionnels causés par les substances et agents cancérigènes (RO 1977 1862).

L'article 2, paragraphe 4, est acceptable.

231.5 Article 2, paragraphe 5

L'article 329 CO comme les articles 18 et 19 LTr satisfont aux exigences de cette disposition de la Charte.

L'article 2, paragraphe 5, est acceptable.

L'article 2 est acceptable intégralement.

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, les Parties contractantes s'engagent:

1. à édicter des règlements de sécurité et d'hygiène;
2. à édicter des mesures de contrôle de l'application de ces règlements;
3. à consulter, lorsqu'il y a lieu, les organisations d'employeurs et de travailleurs sur les mesures tendant à améliorer la sécurité et l'hygiène du travail.

232.1 Article 3, paragraphe 1

D'une manière générale, la divergence d'interprétation entre les experts indépendants et le Comité gouvernemental au sujet du champ d'application personnel de cette disposition s'est réduite. En effet, le Comité gouvernemental a partiellement suivi la jurisprudence des experts et reconnu, à une grande majorité, que l'article 3, paragraphe 1, pouvait s'appliquer aux travailleurs indépendants, en tenant compte de la différence existant entre le travail indépendant et le travail salarié; une minorité de délégations (3) a continué de soutenir que cette disposition n'était applicable qu'aux travailleurs salariés. Ces deux tendances ont été confirmées.

Dans le domaine de la sécurité au travail et à partir du 1^{er} janvier 1994, les prescriptions sur la prévention des accidents et maladies professionnels (LAA et ses ordonnances d'exécution RS 832.20, 832.201, 832.202 s'appliquent désormais à toutes les entreprises qui emploient des travailleurs en Suisse. Le secteur agricole est donc en principe aussi concerné. On relèvera par ailleurs que la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) et certains organes d'exécution (CNA en particulier) élaborent leurs propres directives en matière de sécurité. Toutefois, cette législation ne s'applique pas aux indépendants.

En matière d'hygiène au travail, le respect des obligations générales découlant de cette disposition est assuré par l'article 6 LTr qui prévoit, pour l'employeur, l'obligation de prendre les mesures de protection nécessaires pour protéger la santé des travailleurs. Dans le cadre de la révision de la LTr, l'employeur ne devrait plus seulement protéger la santé des travailleurs, mais également leur intégrité personnelle.

De plus, le champ d'application des dispositions de la LTr relatives à l'hygiène vient d'être étendu à des catégories de travailleurs qui n'étaient pas encore couvertes, ainsi qu'à l'administration fédérale. Il devrait l'être au personnel des administrations cantonales et communales.

De nouvelles ordonnances relatives à la LTr, à savoir l'ordonnance 3 sur l'hygiène et l'ordonnance 4 sur la construction et l'aménagement des entreprises soumises à la procédure d'approbation des plans, sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 1993. La nouvelle ordonnance 3 est applicable à toutes les entreprises soumises à la LTr.

La LTr et ses ordonnances ne s'appliquent pas au secteur de l'agriculture. S'il n'existe donc pas de protection légale en matière d'hygiène au travail dans l'agriculture, on a vu plus haut que la LAA couvre dorénavant l'agriculture dans le domaine de la sécurité au travail. Vu ce qui précède, et comme l'agriculture n'emploie pas beaucoup de travailleurs (caractère familial des exploitations), on peut affirmer que, comme l'exige la jurisprudence des organes de contrôle, la grande majorité des travailleurs, en Suisse, bénéficie d'une large protection légale.

Les aménagements apportés à notre législation en matière d'hygiène et de sécurité au travail ne permettent toutefois pas de couvrir formellement les indépendants comme le demande la jurisprudence contestée des organes de contrôle.

L'article 3, paragraphe 1, est acceptable.

232.2 Article 3, paragraphe 2

En matière de sécurité au travail, les dispositions de la LAA sur le contrôle de la prévention des accidents et maladies professionnels s'appliquent à toutes les entreprises qui occupent des travailleurs en Suisse, donc en principe également à celles du secteur agricole.

Les prescriptions sur le contrôle en matière d'hygiène au travail ont été renforcées; l'article 61 LTr a été modifié le 1^{er} janvier 1984 et prévoit dorénavant une peine allant de l'amende à l'emprisonnement pour six mois au plus.

Les prescriptions de la LAA et de la LTr en matière de contrôle des dispositions relatives à la sécurité et l'hygiène au travail satisfont aux exigences de la Charte.

L'article 3, paragraphe 2, est acceptable.

232.3 Article 3, paragraphe 3

Les organisations d'employeurs et de travailleurs participent aux mesures tendant à améliorer la sécurité au travail grâce à leur étroite collaboration au sein de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST). Celle-ci a pour tâche de coordonner les activités des différents organes d'exécution de la LAA et de veiller à l'application uniforme des prescriptions de cette loi dans les entreprises.

Les organisations susmentionnées sont également consultées dans le cadre de la Commission fédérale du travail pour ce qui touche la LTr et durant la phase préparatoire de procédure d'élaboration des lois afin qu'elles puissent donner leur avis sur ces dernières.

L'article 3, paragraphe 3, est acceptable.

L'article 3 est acceptable dans son intégralité.

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à une rémunération équitable, les Parties contractantes s'engagent:

1. à reconnaître le droit des travailleurs à une rémunération suffisante pour leur assurer, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie décent;
2. à reconnaître le droit des travailleurs à un taux de rémunération majoré pour les heures de travail supplémentaires, exception faite de certains cas particuliers;
3. à reconnaître le droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale;
4. à reconnaître le droit de tous les travailleurs à un délai de préavis raisonnable dans le cas de cessation de l'emploi;
5. à n'autoriser des retenues sur les salaires que dans les conditions et limites prescrites par la législation ou la réglementation nationale ou fixées par des conventions collectives ou des sentences arbitrales.

L'exercice de ces droits doit être assuré soit par voie de conventions collectives librement conclues, soit par des méthodes légales de fixation des salaires, soit de toute autre manière appropriée aux conditions nationales.

Selon les experts indépendants, ce droit découle nécessairement des droits affirmés par les trois premiers articles de la Charte. En effet, les droits au travail, à des conditions de travail justes, sûres et saines perdraient une grande part de leur signification si le droit à une rémunération équitable, qui est une des motivations économiques principales de l'activité humaine, n'était pas garanti. Une rémunération équitable doit, selon les explications des experts, couvrir les besoins sociaux, culturels et économiques de base des travailleurs et de leurs familles; elle doit tenir compte du travail exécuté pendant les heures supplémentaires ainsi que du droit des travailleurs et des travailleuses à un salaire égal pour un travail de valeur égale.

233.1 Article 4, paragraphe 1

Le Comité gouvernemental s'est rapproché des experts indépendants, puisqu'il a estimé, pour déterminer un niveau de vie décent, que la règle des 68 pour cent du salaire moyen national n'était qu'un premier critère global d'appréciation, plutôt une fourchette qu'un taux fixe, et qu'elle devait être pondérée par d'autres éléments (situation familiale, autres revenus, allocations et aides diverses, régime fiscal, etc.).

Les Etats parties sont tenus de fournir des données statistiques extrêmement détaillées et complètes. Les experts ont exigé que les gouvernements des pays où des travailleurs reçoivent des rémunérations inférieures à ce minimum prennent des mesures pour élever les salaires minimaux. Il faut en conclure que les experts estiment, du moins implicitement, que cette disposition ne peut être respectée sans la création d'un système de salaire minimum garanti.

En acceptant cette disposition, nous nous obligerions à fournir à ces derniers des données statistiques sur la situation des salaires des travailleurs qui, selon la pratique suivie, devraient être complètes et détaillées. Il n'est pas certain que toutes les données exigées soient disponibles. De plus, le respect de cette exigence pourrait rendre nécessaires des interventions étatiques dans les négociations collectives. On peut se demander si de telles interventions sont souhaitables.

Il sied en effet de relever que tant pour les conventions collectives de travail que pour les contrats individuels de travail, le principe de la liberté contractuelle s'applique quant à la fixation du salaire. Seuls près de la moitié des salaires payés aux travailleurs sont fixés, en Suisse, par convention collective de travail.

Enfin, les conditions de travail fixées dans les conventions collectives de travail peuvent être étendues, pour une branche donnée, non seulement à toute la Suisse, mais également à une partie de la Suisse ou au territoire d'un seul canton.

L'article 4, paragraphe 1, n'est pas acceptable.

233.2 Article 4, paragraphe 2

Ce paragraphe se base sur le principe selon lequel le travail accompli en dehors des heures de travail normales exige du travailleur un effort supplémentaire: de ce fait, la rémunération pour ce travail supplémentaire doit aussi être majorée par rapport au taux de salaire normal. Une compensation des heures supplémentaires par l'octroi de congés supplémentaires est, selon les organes de contrôle, acceptable.

L'article 321c CO prévoit que toute compensation des heures supplémentaires de travail peut être exclue dans un accord écrit, un contrat-type de travail ou une convention collective de travail.

La compensation des heures de travail supplémentaires ne devient en effet obligatoire, en vertu de l'article 13 LTr, que pour les entreprises soumises à la LTr et qu'à partir de la soixante et unième heure supplémentaire accomplie dans l'année civile pour certaines catégories de travailleurs énumérées dans l'article susmentionné.

En ce qui concerne les employés de la Confédération, les heures supplémentaires ne sont pas toutes compensées; leurs rapports de service sont fixés par la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires.

L'article 4, paragraphe 2, n'est pas acceptable.

233.3 Article 4, paragraphe 3

Par la pratique récente, les experts ont établi que si une des Parties contractantes a fixé par la voie législative le droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale, elle satisfait aux obligations du paragraphe 3.

Notre pays s'est récemment doté d'une loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes dont l'un des objectifs est de faciliter la mise en œuvre du principe

constitutionnel contenu à l'article 4, 2^e alinéa, de la constitution et de permettre l'application du droit à un salaire égal. Le Conseil fédéral a fixé l'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} juillet 1996.

Enfin, la Suisse a ratifié, le 25 octobre 1972, la convention (n° 100) de l'OIT. Celle-ci est entrée en vigueur pour notre pays une année plus tard (RO 1973 1602). La Suisse a contracté ainsi des obligations qui suffisent au respect de l'article 4, paragraphe 3, de la Charte.

L'article 4, paragraphe 3, est acceptable.

233.4 Article 4, paragraphe 4

Dans la Partie II de l'annexe à la Charte sociale, cette disposition est précisée dans le sens qu'en cas de faute grave, un licenciement immédiat n'est pas interdit.

Les organes de contrôle n'ont pas fixé de règles strictes concernant le délai de congé. Ils analysent la situation cas par cas, et les délais constatés et reconnus conformes à la Charte se situent bien au-dessous de ceux consacrés dans le CO (art. 334 ss CO).

Il sied de relever enfin que la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la résiliation immédiate pour justes motifs (art. 337 CO) exige la présence d'une faute d'une certaine gravité et d'avertissements répétés.

L'article 4, paragraphe 4, est acceptable.

233.5 Article 4, paragraphe 5

Dans la Partie II de l'annexe à la Charte sociale, il est précisé que cet engagement est respecté «si les retenues sur salaires sont interdites pour la grande majorité des travailleurs, soit par la loi, soit par les conventions collectives ou les sentences arbitrales, les seules exceptions étant constituées par les personnes non visées par ces instruments».

L'article 4, paragraphe 5, est acceptable.

L'article 4 n'est pas acceptable dans son intégralité. Seuls les paragraphes 3, 4 et 5 de l'article 4 sont acceptables.

234 Article 7: Droit des enfants et des adolescents à la protection

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des enfants et des adolescents à la protection, les Parties contractantes s'engagent:

1. à fixer à 15 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi, des dérogations étant toutefois admises pour les enfants employés à des travaux légers déterminés qui ne risquent pas de porter atteinte à leur santé, à leur moralité ou à leur éducation;
2. à fixer un âge minimum plus élevé d'admission à l'emploi pour certaines occupations déterminées considérées comme dangereuses ou insalubres;

3. à interdire que les enfants encore soumis à l'instruction obligatoire soient employés à des travaux qui les privent du plein bénéfice de cette instruction;
4. à limiter la durée du travail des travailleurs de moins de 16 ans pour qu'elle corresponde aux exigences de leur développement et, plus particulièrement, aux besoins de leur formation professionnelle;
5. à reconnaître le droit des jeunes travailleurs et apprentis à une rémunération équitable ou à une allocation appropriée;
6. à prévoir que les heures que les adolescents consacrent à la formation professionnelle pendant la durée normale du travail avec le consentement de l'employeur seront considérées comme comprises dans la journée de travail;
7. à fixer à trois semaines au minimum la durée des congés payés annuels des travailleurs de moins de 18 ans;
8. à interdire l'emploi des travailleurs de moins de 18 ans à des travaux de nuit, exception faite pour certains emplois déterminés par la législation ou la réglementation nationale;
9. à prévoir que les travailleurs de moins de 18 ans occupés dans certains emplois déterminés par la législation ou la réglementation nationale doivent être soumis à un contrôle médical régulier;
10. à assurer une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels les enfants et les adolescents sont exposés, et notamment contre ceux qui résultent d'une façon directe ou indirecte de leur travail.

Les paragraphes 1 à 9 de cet article règlent la protection des enfants et des adolescents contre les dangers de la vie professionnelle, alors que le paragraphe 10 exige des garanties de protection contre des dangers qui ne sont pas nécessairement liés au travail. Alors que l'article 17 de la Charte a pour objet la protection des enfants d'âge préscolaire, l'article 7 concerne les enfants et les adolescents pendant l'âge de la scolarité.

Les paragraphes 4, 6 et 7 de cet article sont interprétés à la lumière de l'article 33 de la Charte. Ceci signifie que les réglementations nationales satisfont aux exigences de la Charte en cette matière, lorsqu'elles s'appliquent à la grande majorité des jeunes travailleurs.

234.1 Article 7, paragraphe 1

Au fil des ans, le Comité des experts indépendants a considéré que cette disposition s'appliquait à toutes les catégories de travaux, dans tous les secteurs de l'économie, y compris le travail agricole, le travail domestique ou le travail dans l'entreprise familiale. Il a demandé que soient établies des listes d'emplois autorisés ou interdits.

La majorité du Comité gouvernemental a rejoint les experts dans leur interprétation de cette disposition et a admis l'établissement des listes de travaux permis ou interdits, tout en relevant la rigidité de ce procédé et insisté sur la révision périodique de ces listes. Pour la majorité du Comité, tous les travaux (à l'exception des activités domestiques au foyer familial), rémunérés ou non, étaient couverts par cette disposition, y compris les travaux dans les entreprises familiales agricoles et non agricoles.

Se fondant sur les explications fournies dans le message de 1983, la Commission a estimé que la clause d'interdiction générale de l'article 30 LTr, assortie à la durée de la scolarité obligatoire, remplissait les conditions d'application de ce paragraphe.

L'article 7, paragraphe 1, est acceptable.

234.2 Article 7, paragraphe 2

La plupart des activités dangereuses ou insalubres sont soumises à la loi sur le travail. L'ordonnance 1 du 14 janvier 1966 relative à la loi sur le travail énumère, aux articles 54 à 56, les travaux interdits à tous les adolescents. En ce qui concerne les activités non soumises à la loi sur le travail, les adolescents sont protégés par les lois cantonales de protection de la jeunesse.

L'article 7, paragraphe 2, est acceptable.

234.3 Article 7, paragraphe 3

L'interprétation de cette disposition par les organes de contrôle a évolué: les experts indépendants ont reconnu qu'elle était applicable à tous les secteurs de l'économie, alors que le Comité gouvernemental en a exclu l'activité domestique des enfants au foyer familial. On constate une tendance à demander l'existence d'une réglementation des travaux confiés aux enfants et adolescents encore soumis à l'obligation scolaire. Selon le Comité gouvernemental, ces travaux ne devraient pas avoir lieu pendant la nuit, mais chaque cas d'espèce doit être apprécié à la lumière des circonstances nationales.

Les articles 29 à 32 LTr, complétés par les directives cantonales relatives à la protection de la jeunesse, satisfont à cette disposition de la Charte. Ces normes ne limitent pas seulement les activités, mais également l'horaire de travail pour les adolescents qui sont autorisés à travailler pendant la période de scolarité obligatoire.

L'article 7, paragraphe 3, est acceptable.

234.4 Article 7, paragraphe 4

Les articles 29 à 32 LTr répondent à cette exigence pour les adolescents soumis à la loi sur le travail. L'article 30 de la loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle garantit aux apprentis la concession du temps nécessaire pour suivre l'enseignement obligatoire sans déduction salariale. En tenant également

compte des dispositions mentionnées en relation avec les paragraphes précédents de l'article 7 de la Charte, on peut donc considérer que cette réglementation couvre la «grande majorité» des jeunes travailleurs au sens de l'article 33 de la Charte.

L'article 7, paragraphe 4, est acceptable.

234.5 Article 7, paragraphe 5

D'une manière générale, si la jurisprudence des organes de contrôle a été confirmée, le Comité gouvernemental a toutefois reconnu que la réduction de la rémunération des jeunes travailleurs pour faciliter l'embauche pouvait être acceptée, à la condition que ces rémunérations restent acceptables.

Le Comité a néanmoins établi des conditions assez détaillées, à titre indicatif, pour le respect de cet article, en distinguant entre les jeunes travailleurs et les apprentis. Le salaire des apprentis peut varier du tiers du salaire d'un adulte (minimum en début d'apprentissage) aux deux tiers de ce même salaire (minimum en fin d'apprentissage). Pour les jeunes travailleurs, la réduction doit être raisonnable et limitée dans le temps. A titre indicatif, des abattements de l'ordre de 30 pour cent par rapport au salaire d'un travailleur adulte en début de carrière ont été jugés excessifs tandis que des réductions de l'ordre de 20 pour cent, 10 pour cent et 5 pour cent ont été admises.

Selon les experts, l'absence de base légale n'est pas un obstacle pour l'acceptation de cet article si un système de conventions collectives ou un autre procédé garantit à *tous* les jeunes travailleurs et apprentis une rémunération équitable. Il faudrait donc à tout le moins des CCT d'application générale qui couvrent de larges secteurs.

En Suisse, le salaire des apprentis n'est pas réglé par la loi. Si les conventions collectives de travail peuvent fixer les salaires, peu le font réellement. Le salaire des apprentis varie donc considérablement en fonction des professions. Selon une estimation moyenne, le salaire des apprentis varie de 200 francs par mois lors de la première année d'apprentissage à 1000 francs durant la quatrième année. Il n'existe aucune statistique permettant d'apprécier le salaire des apprentis. L'absence de réglementation et les montants peu élevés des salaires empêchent par conséquent l'acceptation de ce paragraphe.

La problématique de la réduction du droit aux vacances en cas de maladie de longue durée est analysée en relation avec le paragraphe 7.

L'article 7, paragraphe 5, n'est pas acceptable.

234.6 Article 7, paragraphe 6

L'application de cette disposition est liée à l'article 33 de la Charte. Elle est par conséquent considérée comme remplie lorsque, pour la grande majorité des adolescents, les heures consacrées à la formation professionnelle sont comprises dans la journée de travail.

† L'article 30 de la loi sur la formation professionnelle du 19 avril 1978 satisfait à ces exigences. Les contrats d'apprentissage pour les travailleurs agricoles contiennent des dispositions analogues (art. 55 ss de la loi sur l'agriculture, du 3 oct. 1951).

Les travailleurs de moins de seize ans, occupés dans les entreprises qui ne tombent pas dans le champ d'application de la LTr ou de la loi sur la formation professionnelle, sont soumis à l'article 345a, 2^e alinéa, CO, qui prévoit que l'employeur laisse à l'apprenti, sans réduction de salaire, le temps nécessaire pour suivre l'enseignement professionnel et suivre l'examen de fin d'apprentissage.

L'article 7, paragraphe 6, est acceptable.

234.7 Article 7, paragraphe 7

Cette disposition a pour but d'assurer aux jeunes de moins de 18 ans un congé supérieur aux deux semaines prévues pour les adultes (art. 2, par. 3, Charte). Dans les Etats où la question n'est pas réglée par la loi ou lorsque certains secteurs ne sont pas couverts par la loi, le Comité considère que cet article est respecté si 80 pour cent des jeunes bénéficient de trois semaines de vacances.

Le fait que la durée des vacances soit fixée proportionnellement à la durée des rapports de travail lorsque l'année de service n'est pas complète (art. 329a, par. 3, CO) n'est pas contraire à l'article 7, paragraphe 7.

En Suisse, l'article 329a CO prévoit que les jeunes jusqu'à l'âge de 20 ans ont droit à cinq semaines de vacances payées. Pour répondre aux questions soulevées par un expert et au sein de la Commission, il faut préciser que le Code des obligations autorise une réduction proportionnelle des vacances en cas d'absence dépassant une durée de deux mois (la réduction est de 1/12^e par mois complet d'absence). Il faudrait donc, en théorie, qu'un jeune travailleur soit absent plus de sept mois pour que la durée de ses vacances puisse être réduite au-dessous du minimum de trois semaines. Cette protection est cependant plus hypothétique que réelle (comme le montre la faible jurisprudence concernant cet article). La protection contre le congé est en effet faible (art. 336c, let. b) et la personne risque de perdre son emploi avant même que de voir son droit aux vacances tomber sous le minimum prévu. D'autre part, la plupart des conventions collectives de travail prévoient des systèmes plus favorables au travailleur. Cette situation ne devrait donc pas empêcher l'acceptation de ce paragraphe.

Il convient également de signaler ici que la Suisse a ratifié la convention de l'OIT n° 132 concernant les congés annuels payés (révisée en 1970), entrée en vigueur pour notre pays le 9 juillet 1993 (RS 0.822.723.2). Cette convention prévoit une durée minimale de trois semaines de vacances pour toute personne employée. La question de la réduction éventuelle de la durée des vacances n'a fait l'objet d'aucun commentaire de la part des organes de contrôle de l'OIT.

L'article 7, paragraphe 7, est acceptable.

234.8 Article 7, paragraphe 8

La partie II de l'Annexe à la Charte précise que cette disposition est respectée lorsque la grande majorité des personnes de moins de 18 ans ne peut, de par la loi,

être employée à des travaux de nuit. Les experts indépendants ont pour leur part expliqué qu'une Partie contractante respecte cette disposition lorsque sa législation interdit aux jeunes de moins de 16 ans le travail entre 19 et 6 heures et à ceux de moins de 18 ans entre 22 et 5 heures et lorsque des dérogations à cette interdiction sont autorisées seulement dans de rares cas.

L'article 31 LTr s'applique à la grande majorité des jeunes travailleurs; la LTr autorise de rares exceptions (art. 31, 4^e al.).

Ainsi, les jeunes travailleurs à partir de 16 ans ne peuvent être occupés la nuit pour certaines professions que s'ils y sont déclarés aptes sur la base d'un examen médical. Si le travail de nuit des jeunes travailleurs est régulier, les visites médicales régulières sont conseillées.

L'article 7, paragraphe 8, est acceptable.

234.9 Article 7, paragraphe 9

L'article 58 de l'ordonnance 1 d'exécution de la LTr prévoit que le DFEP peut désigner les activités auxquelles les jeunes gens ne peuvent être occupés que sur présentation d'un certificat médical. Cette disposition réserve les prescriptions cantonales plus exigeantes en matière de contrôle médical.

En outre, l'article 23 de l'ordonnance sur la formation professionnelle dispose que les apprentis ont droit à un contrôle médical gratuit. Les articles 72 et 73 de l'ordonnance sur la prévention des accidents (OPA) prévoient la soumission des personnes occupées dans les entreprises soumises à la LAA à des contrôles médicaux périodiques.

Il sied enfin de relever que les règlements d'apprentissage peuvent également contenir des prescriptions à cet égard.

L'article 7, paragraphe 9, est acceptable.

234.10 Article 7, paragraphe 10

La LTr oblige l'employeur à avoir les égards voulus pour la santé des jeunes travailleurs et à veiller à la sauvegarde de la moralité pendant le travail (art. 29, 2^e al., LTr). En outre, l'obligation générale faite à l'employeur de protéger la personnalité du travailleur (art. 328 CO) s'étend également aux jeunes travailleurs.

L'article 7, paragraphe 10, est acceptable.

L'article 7 n'est pas acceptable intégralement. Les paragraphes suivants peuvent être acceptés: 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 et 10. Le paragraphe 5 n'est pas acceptable.

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleuses à la protection, les Parties contractantes s'engagent:

1. à assurer aux femmes, avant et après l'accouchement, un repos d'une durée totale de douze semaines au minimum, soit par un congé payé, soit par des prestations appropriées de sécurité sociale ou par des fonds publics;
2. à considérer comme illégal pour un employeur de signifier son licenciement à une femme durant l'absence en congé de maternité ou à une date telle que le délai de préavis expire pendant cette absence;
3. à assurer aux mères qui allaitent leurs enfants des pauses suffisantes à cette fin;
4.
 - a. à réglementer l'emploi de la main-d'œuvre féminine pour le travail de nuit dans les emplois industriels;
 - b. à interdire tout emploi de la main-d'œuvre féminine à des travaux de sous-sol dans les mines et, s'il y a lieu, à tous travaux ne convenant pas à cette main-d'œuvre en raison de leur caractère dangereux, insalubre ou pénible.

235.1 Article 8, paragraphe 1

Par le terme «travailleuses», on entend les travailleuses salariées exerçant une activité rémunérée. Le paragraphe 1 comporte pour les Etats contractants l'obligation, d'une part, de garantir un congé maternité de douze semaines au minimum et, d'autre part, de faire en sorte que les femmes soient convenablement dédommagées de leur perte de salaire durant cette période.

Le message de 1983 proposait d'accepter cette disposition au motif que la révision partielle de l'assurance-maladie qui était en cours à l'époque instaurait une assurance-maternité qui satisfaisait aux exigences de la Charte. Or, en 1987, la révision de la LAMA a été rejetée en votation populaire. Un véritable congé de maternité payé fait encore aujourd'hui défaut sur le plan fédéral. La LTr interdit l'occupation des femmes qui ont accouché pendant les huit semaines qui suivent l'accouchement. L'obligation de l'employeur de continuer à payer le salaire prévue par le CO est réglée de la même façon qu'en cas de maladie: l'employeur verse le salaire pendant au moins trois semaines durant la première année de service et, ensuite, pour une période plus longue fixée équitablement (art. 324a CO). Les tribunaux des prud'hommes ont établi des directives pour la détermination de cette durée plus longue. Suivant la durée des rapports de travail, l'obligation de continuer à verser le salaire ne couvre pas la période entière de l'interdiction de travail. Celle-ci n'est couverte qu'à partir de la troisième année de service selon l'échelle bernoise, à partir de la sixième année seulement selon l'échelle zurichoise. En outre, ainsi qu'en a décidé le Tribunal fédéral dans un arrêt du 18 décembre 1992, les prétentions en cas de maternité ne sauraient être accordées en plus de celles qui sont octroyées lorsque la travailleuse est empêchée

de travailler pour d'autres causes. Si, au cours de la même année, la femme doit s'absenter de son travail pour raison de maladie, son droit au salaire est réduit d'autant en cas de maternité. Certaines conventions collectives de travail et la plupart des dispositions applicables dans le service public prévoient des régimes plus favorables. Le congé de maternité s'étend, par exemple, sur quatre mois dans l'administration fédérale et sur seize semaines dans les administrations de quatorze cantons. Bien que le Conseil fédéral prévoie, dans son rapport sur le Programme de la législature 1991–1995, l'introduction d'une assurance-maternité en faveur des salariées notamment, en son état actuel, le droit suisse ne satisfait pas aux exigences de ce paragraphe car les dispositions du CO et de la LTr sont insuffisantes.

L'article 8, paragraphe 1, n'est pas acceptable.

235.2 Article 8, paragraphe 2

La protection des travailleuses contre le licenciement en cas de maternité a été améliorée par une révision de la disposition pertinente du CO, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989. Ainsi, l'employeur ne peut pas résilier un contrat de travail pendant toute la durée de la grossesse et au cours des seize semaines qui suivent l'accouchement. Une résiliation donnée avant cette période de protection reste valable; le délai de résiliation est cependant suspendu pendant toute la période de protection et recommence à courir dès la fin de celle-ci.

L'article 8, paragraphe 2, est acceptable.

235.3 Article 8, paragraphe 3

Le droit aux pauses d'allaitement est garanti à toutes les travailleuses. Selon la jurisprudence des organes de contrôle, les Etats doivent garantir le droit à deux périodes d'allaitement d'une demi-heure chacune lorsqu'il existe un local d'allaitement ou d'une heure lorsque tel n'est pas le cas. Ces heures doivent être rémunérées. L'article 35, paragraphe 3, LTr, prescrit que l'employeur doit donner le temps nécessaire pour l'allaitement. La loi ne règle pas les modalités mais il faut en principe admettre que le temps nécessaire recouvre le temps requis par les experts. Ces pauses ne comptent en principe pas comme temps de travail et elles ne sont en principe pas rémunérées. La rémunération qui pourrait éventuellement s'effectuer au titre de l'article 324a CO n'est pas suffisante pour garantir un véritable droit aux pauses d'allaitement payées.

L'article 8, paragraphe 3, n'est pas acceptable.

235.4 Article 8, paragraphe 4

En relation avec ce paragraphe, les experts indépendants ont reconnu, au regard de l'alinéa a, qu'un Etat n'est pas tenu d'édicter une réglementation spécifique pour les femmes s'il peut démontrer l'existence d'une réglementation s'appliquant, sans distinction, aux travailleurs des deux sexes. Pareille réglementation

doit déterminer les conditions dans lesquelles peut s'effectuer le travail de nuit et vise en particulier à limiter les effets négatifs du travail nocturne sur la santé du travailleur et sa vie familiale, et à éviter les abus.

La Suisse a dénoncé la convention (n° 89) de l'OIT sur le travail de nuit des femmes dans l'industrie. La différence subsistant entre la réglementation légale applicable au travail de nuit des femmes et celle concernant le travail de nuit des hommes devrait être supprimée avec la révision actuellement en cours de la LTr. La Suisse continuera donc à avoir une réglementation du travail de nuit des femmes et à satisfaire ainsi aux exigences de cette disposition de la Charte.

La Suisse est toujours liée par la convention (n° 45) de l'OIT (RS 0.822.715.5) et la réglementation légale applicable est encore la même. La révision précitée de la LTr maintiendra la possibilité, pour le Conseil fédéral, d'édicter une protection spéciale des femmes par rapport à certains travaux pénibles ou dangereux, si cette protection se révèle nécessaire pour des raisons de protection de la santé.

L'article 8, paragraphe 4, est acceptable.

L'article 8 n'est pas acceptable dans son intégralité. Seuls les paragraphes 2 et 4 sont acceptables.

236 Article 9: Droit à l'orientation professionnelle

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'orientation professionnelle, les Parties contractantes s'engagent à procurer ou promouvoir, en tant que de besoin, un service qui aidera toutes les personnes, y compris celles qui sont handicapées, à résoudre les problèmes relatifs aux choix d'une profession ou à l'avancement professionnel, compte tenu des caractéristiques de l'intéressé et de la relation entre celles-ci et les possibilités du marché de l'emploi; cette aide devra être fournie, gratuitement, tant aux jeunes, y compris les enfants d'âge scolaire, qu'aux adultes.

Le service d'orientation doit être assuré, gratuitement, aux adultes, aux jeunes et aux enfants d'âge scolaire. D'après l'interprétation donnée par les experts indépendants, l'expression «en tant que de besoin» implique pour les Etats contractants, qui comptent un nombre assez important de chômeurs, l'obligation de déployer un effort particulier en matière d'orientation professionnelle. D'autre part, les experts demandent des indications détaillées sur les tâches, l'organisation et le fonctionnement des services publics et privés d'orientation professionnelle, sur les mesures prises en vue de coordonner ces services, et particulièrement sur celles destinées aux personnes handicapées, sur les mesures prises par ces services en vue d'améliorer la promotion sociale, enfin, sur le financement de ces services ainsi que sur l'effectif du personnel et le nombre des bénéficiaires.

Les dispositions du deuxième titre (art. 2 à 5) de la loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle (LFPr) satisfont de toute évidence à cette exigence de la Charte. L'orientation professionnelle est libre et gratuite et elle est ouverte à tous les jeunes et adultes.

L'exigence posée par les organes de contrôle demandant aux Etats d'accroître leurs efforts dans le domaine de l'orientation professionnelle des chômeurs est mieux réalisée à ce jour. En effet, la loi sur l'assurance chômage prévoit la mise sur pied de centres régionaux de placement ainsi que la possibilité d'allouer des subventions pour des mesures favorisant une étroite collaboration entre le placement et l'orientation professionnelle (art. 74, 2^e al., let. b, LACI). Le nouveau texte de la LACI tient compte de cette exigence.

L'article 9 est acceptable.

237 Article 10: Droit à la formation professionnelle

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la formation professionnelle, les Parties contractantes s'engagent:

1. à assurer ou à favoriser, en tant que de besoin, la formation technique et professionnelle de toutes les personnes, y compris celles qui sont handicapées, en consultation avec les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, et à accorder les moyens permettant l'accès à l'enseignement technique supérieur et à l'enseignement universitaire d'après le seul critère de l'aptitude individuelle;
2. à assurer ou à favoriser un système d'apprentissage et d'autres systèmes de formation des jeunes garçons et filles, dans leurs divers emplois;
3. à assurer ou à favoriser, en tant que de besoin:
 - a. des mesures appropriées et facilement accessibles en vue de la formation des travailleurs adultes;
 - b. des mesures spéciales en vue de la rééducation professionnelle des travailleurs adultes, rendue nécessaire par l'évolution technique ou par une orientation nouvelle du marché du travail;
4. à encourager la pleine utilisation des moyens prévus par des dispositions appropriées telles que:
 - a. la réduction ou l'abolition de tous droits et charges;
 - b. l'octroi d'une assistance financière dans les cas appropriés;
 - c. l'inclusion dans les heures normales de travail du temps consacré aux cours supplémentaires de formation suivis pendant l'emploi par le travailleur à la demande de son employeur;
 - d. la garantie, au moyen d'un contrôle approprié, en consultation avec les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, de l'efficacité du système d'apprentissage et de tout autre système de formation pour jeunes travailleurs, et, d'une manière générale, de la protection adéquate des jeunes travailleurs.

Le respect des dispositions de cet article dépend, selon l'article 33 de la Charte, de leur application, à la grande majorité, c'est-à-dire à environ 80 pour cent des travailleurs intéressés. Les experts indépendants réclament des données statis-

tiques exactes et récentes sur le nombre des travailleurs qui bénéficient des mesures découlant de cet article. De plus, les experts indépendants ont fait observer l'importance de la formation professionnelle, spécialement en période de récession économique et ont souligné que la priorité doit être réservée à la formation des jeunes vu que ceux-ci, en règle générale, sont particulièrement exposés au danger du chômage.

237.1 Article 10, paragraphe 1

Selon l'article 27 de la loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle (LFPr), les écoles professionnelles sont tenues de dispenser aux apprentis, dans le cadre de l'enseignement obligatoire et éventuellement de l'enseignement à option, les connaissances indispensables à l'exercice de la profession. Selon les possibilités, elles doivent également offrir aux apprentis des cours d'appoint pour leur permettre d'approfondir leurs connaissances dans les branches obligatoires. L'article 16 LFPr prévoit de plus l'organisation de cours d'introduction pour certaines formations professionnelles. L'article 4 de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études autorise la Confédération à allouer des subventions aux cantons si ceux-ci attribuent des bourses à des élèves d'établissements scolaires déterminés. Dans l'agriculture et les autres secteurs non soumis à la LFPr, la formation professionnelle est également garantie, d'une part par l'ordonnance du 25 juin 1975 sur la formation professionnelle agricole, d'autre part par des lois et ordonnances cantonales. Les mesures professionnelles prévues par l'article 15 ss de la LAI en faveur des invalides sont également conformes aux exigences de cette disposition de la Charte.

Il sied de plus de relever que, lors de l'examen du respect de ce paragraphe et de l'article 10 en général, les experts mettent essentiellement l'accent sur l'égalité d'accès entre nationaux et étrangers. La création des hautes écoles spécialisées, qui vise à améliorer l'offre de la formation professionnelle supérieure, répond aux exigences de ce paragraphe.

La question du *numerus clausus* n'a jamais été abordée dans le cadre de l'examen des rapports des Etats parties alors même qu'un tel système existe dans d'autres Etats.

Elle a toutefois été soulevée en Commission et, à cet égard, il convient de rappeler ce que le Conseil fédéral déclarait dans son message de 1983: Dans le domaine de l'enseignement supérieur, l'accès aux écoles supérieures fédérales et cantonales est ouvert à toutes les personnes disposant des qualifications nécessaires.

Dans son message du 28 novembre 1994 relatif à la promotion de la science durant la période allant de 1996 à 1999 (crédits alloués en vertu de la loi sur l'aide aux universités et de la loi sur la recherche) (FF 1995 I 821), le Conseil fédéral avait souligné que l'introduction du *numerus clausus*, même s'il devait être limité à certaines disciplines, signifierait, du point de vue de la politique générale, sociale et de l'éducation, une grave rupture avec les traditions éprouvées et fondamentales de notre système éducatif.

La constitution n'interdit pas en principe aux cantons ayant une haute école d'introduire, pour des raisons impératives et objectives, des limitations à l'admission d'étudiants et de réserver ainsi un traitement préférentiel aux personnes domiciliées dans le canton.

L'article 10, paragraphe 1, est acceptable.

237.2 Article 10, paragraphe 2

Les experts indépendants ont défini la notion de «système d'apprentissage» dans le sens que les mesures préconisées par la Charte ne doivent pas être purement empiriques et porter uniquement sur une formation manuelle, mais devront correspondre à une conception globale comprenant une formation complète, coordonnée et systématique.

Dans ce domaine également, les experts indépendants ont demandé que soit respectée l'égalité de traitement entre les ressortissants des autres Parties à la Charte et les nationaux.

Les dispositions légales citées dans les commentaires relatifs au paragraphe 1 satisfont également aux exigences de cette disposition.

L'article 10, paragraphe 2, est acceptable.

237.3 Article 10, paragraphe 3

La lettre a concerne la formation des adultes en général. En Suisse, la loi sur la formation professionnelle du 19 avril 1978 (LFPr) contient un chapitre consacré au perfectionnement professionnel. En outre, depuis l'adoption des mesures spéciales en faveur de la formation continue universitaire, du 23 mars 1990, des services de formation continue ont été créés dans toutes les hautes écoles cantonales. La formation continue peut aussi se réaliser sous forme de cours. Ainsi, une enquête a montré qu'entre avril 1992 et avril 1993, deux millions de personnes ont suivi trois millions de cours de formation continue. Ces cours peuvent être organisés par l'entreprise même (13%) ou par des institutions privées ou publiques. Le système suisse en faveur de la formation des adultes répond aux exigences de cet alinéa.

La lettre b de ce paragraphe vise plus particulièrement la rééducation professionnelle des travailleurs adultes. Le Comité d'experts met ici principalement l'accent sur les différentes mesures de formation ou de recyclage prises dans le cadre de la lutte contre le chômage. L'article 59a LACI révisée («Conditions-cadres») prévoit que l'organe de compensation, en collaboration avec les autorités cantonales, veille à ce que:

- a. les besoins en matière de mesures de reconversion, de perfectionnement et d'insertion soient systématiquement analysés;
- b. l'efficacité des mesures soit contrôlée et les résultats pris en compte dans la préparation et la mise en œuvre de nouvelles mesures;
- c. les expériences faites en Suisse et à l'étranger fassent l'objet d'évaluations sur la base desquelles des mesures concrètes seront recommandées aux organes responsables de la mise en œuvre. La priorité ira en l'occurrence aux

mesures en faveur des jeunes et des femmes au chômage ainsi que des assurés au chômage depuis longtemps.

La nouvelle loi sur l'assurance-chômage retient le principe de l'article 59 LACI, selon lequel les prestations de l'assurance en faveur de mesures de reconversion, de perfectionnement ou d'insertion ne peuvent être accordées que si le placement est impossible ou rendu très difficile. De même, la philosophie qui est à la base de la révision de la LACI conserve le principe qui veut que le marché du travail lui-même rende le placement difficile et que la mesure doive favoriser la capacité de placement pour qu'elle puisse bénéficier d'un soutien financier de l'assurance-chômage. Cette limitation délibérée par rapport à la formation de base et la formation professionnelle en général résulte forcément et naturellement du lien établi entre les moyens de l'assurance-chômage et leur destination telle qu'elle est définie à l'article 34^{novies}, 3^e alinéa, de la constitution.

Vu l'obligation de l'assuré de participer à une mesure relative au marché du travail après 150 jours d'indemnisation s'il entend continuer à toucher des prestations; vu par ailleurs l'engagement des cantons à proposer une offre minimale de mesures concernant le marché du travail, on est en droit de penser que, après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les chômeurs seront plus nombreux qu'ils ne l'ont été jusqu'ici à prendre part aux cours de perfectionnement ou aux mesures d'insertion. Il y a lieu toutefois de noter que le droit en vigueur permet déjà aux personnes menacées par le chômage de participer à une mesure de perfectionnement. Par «menacé par le chômage», il faut entendre qu'un travailleur a reçu son congé ou qu'un employeur a annoncé un licenciement collectif ou la fermeture de l'exploitation.

Afin d'éviter le chômage dans le long terme, l'article 47 de l'ordonnance sur l'assurance-chômage (OACI) prévoit en outre que le droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail demeure si l'employeur, avec l'accord de l'autorité cantonale, utilise complètement ou partiellement le temps de travail qui est supprimé pour perfectionner sur le plan professionnel les travailleurs concernés. L'article assortit cette règle de certaines conditions, notamment que le perfectionnement procure des connaissances ou des techniques de travail dont le travailleur puisse tirer profit également lors d'un changement d'emploi ou qui lui sont indispensables pour conserver sa place de travail actuelle.

Aux termes de l'article 10, 3^e paragraphe, lettre b, de la Charte, les Parties contractantes sont tenues, en tant que de besoin, d'assurer ou de favoriser la rééducation professionnelle rendue nécessaire par l'évolution technique ou par une orientation nouvelle sur le marché du travail. Par la limitation, *en tant que de besoin*, de l'obligation d'assurer ou de favoriser la rééducation, la Charte ne postule pas d'obligation générale de garantir l'accès à des mesures de reconversion pour tous les travailleurs. Les experts indépendants ont souligné à maintes reprises l'urgence de solutions spéciales de ce type en cas de chômage prononcé.

On a démontré plus haut que plusieurs dispositions de notre droit positif encouragent le perfectionnement professionnel général des adultes. La LACI constitue l'un des moyens pour y parvenir. La nouvelle conception de la loi sur l'assurance-chômage prend l'exigence formulée à l'article 10, paragraphe 3, de la Charte en considération en ce qu'elle rend l'octroi d'indemnités journalières

largement tributaire de la participation à une mesure active sur le marché du travail visant à maintenir ou à améliorer les qualifications professionnelles.

L'article 10, paragraphe 3, est acceptable.

237.4 Article 10, paragraphe 4

Le paragraphe 4 oblige les Parties contractantes, afin d'encourager la pleine utilisation des différents moyens de formation, à prévoir la réduction ou l'abolition des charges, (let. a), l'octroi d'une assistance financière dans les cas appropriés (let. b), l'inclusion dans l'horaire normal de travail des cours supplémentaires de formation que l'employé suit pendant son emploi à la demande de son employeur (let. c) ainsi qu'un contrôle approprié du système de formation.

237.41 Article 10, paragraphe 4, lettre a

En ce qui concerne le respect de la lettre a, il y a lieu de signaler que l'enseignement professionnel dispensé dans le cadre de la formation professionnelle est gratuit (art. 30, 2^e al., LFPr). La fixation des taxes universitaires relève de la compétence cantonale. De ce fait, l'acceptation de cet alinéa pourrait s'avérer problématique.

237.42 Article 10, paragraphe 4, lettre b

L'octroi de bourses et autres aides financières en faveur de l'instruction relève de la compétence cantonale. La Confédération est toutefois habilitée à accorder des subventions aux cantons pour leurs dépenses en faveur des bourses (art. 27^{quater} cst.). La lettre b peut donc être acceptée.

237.43 Article 10, paragraphe 4, lettre c

En ce qui concerne la lettre c, la LFPr prévoit que l'employeur est tenu d'accorder à l'apprenti, sans retenue de salaire, le temps nécessaire à la fréquentation des cours (art. 30, 2^e al., et 33, 4^e al., LFPr). En revanche, il n'existe aucune base légale permettant l'acceptation de la lettre c pour les travailleurs adultes qui suivent des cours supplémentaires de formation. La lettre c ne peut donc être acceptée.

237.44 Article 10, paragraphe 4, lettre d

Dans le domaine de la formation professionnelle, le contrôle est exercé par les cantons qui disposent de l'autorité de surveillance. Quant au contrôle de la protection adéquate des jeunes travailleurs, il est assuré par les inspections fédérales et cantonales du travail. La lettre d peut être acceptée.

En conclusion, seules les lettres b et d du paragraphe 4 de l'article 10 peuvent être acceptées. L'article 10, paragraphe 4, n'est pas acceptable.

L'article 10 n'est pas acceptable dans son intégralité. Seuls les paragraphes 1, 2 et 3 peuvent être acceptés.

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection de la santé, les Parties contractantes s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques et privées, des mesures appropriées tendant notamment:

1. à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente;
2. à prévoir des services de consultation et d'éducation pour ce qui concerne l'amélioration de la santé et le développement du sens de la responsabilité individuelle en matière de santé;
3. à prévenir, dans la mesure du possible, les maladies épidémiques, endémiques et autres.

De l'avis des experts indépendants, les engagements contenus dans cet article présentent un caractère très général. La Charte ne mentionne spécialement que le mandat en matière d'éducation sanitaire et de prévention des maladies épidémiques et endémiques. Pour le reste, les Parties contractantes sont tenues seulement d'éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente. Dans le cadre de cet article, les experts indépendants demandent également des indications sur les mesures prises en vue de lutter contre la pollution de l'environnement.

238.1 Article 11, paragraphe 1

Les experts indépendants ont souligné qu'une médecine du travail, dont le rôle se limiterait au traitement des maladies professionnelles, ne satisferait pas aux exigences de cette disposition. Il s'agit bien plus de traiter également les problèmes que posent l'adaptation de l'individu au monde du travail, la prévention des accidents, etc.

L'objectif de cette disposition de la Charte couvre la préoccupation fondamentale des politiques et des législations cantonales et fédérales en matière d'hygiène publique. Il touche également les nombreuses tâches assumées par la Confédération dans le domaine de la protection de l'environnement (protection des eaux, lutte contre la pollution de l'air, contre les gaz d'échappement, contre le bruit et la radioactivité) et du commerce des substances toxiques. Celles-ci permettent d'agir efficacement en vue de la sauvegarde et de l'amélioration de la santé publique.

L'article 11, paragraphe 1, est acceptable.

238.2 Article 11, paragraphe 2

Les experts indépendants demandent des indications sur les moyens financiers consacrés à la réalisation de cet objectif. Les possibilités d'action de la Confédération sont limitées par la compétence cantonale dans le domaine de la santé et de l'instruction publique. De nombreuses organisations privées sont également actives dans ce domaine.

Les cantons devraient, après acceptation de cette disposition à laquelle rien ne s'oppose, établir des rapports sur les mesures prises dans ce domaine.

L'article 11, paragraphe 2, est acceptable.

238.3 Article 11, paragraphe 3

Les experts indépendants souhaitent recevoir des indications sur le nombre des vaccinations obligatoires et facultatives contre certaines maladies épidémiques graves. La lutte contre les maladies transmissibles et certaines maladies particulièrement dangereuses et rhumatismales incombe à la Confédération. Les lois en vigueur établissent une étroite collaboration entre les cantons et la Confédération. Bien que la loi fédérale ne prescrive aucune vaccination obligatoire, les cantons sont tenus, selon l'ordonnance du 22 décembre 1976 sur les vaccinations gratuites (RS 818.138.1) d'offrir des vaccinations gratuites contre la poliomyélite et la tuberculose.

L'article 11, paragraphe 3, est acceptable.

L'article 11 est acceptable dans son intégralité.

239 Article 14: Droit au bénéfice des services sociaux

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à bénéficier des services sociaux, les Parties contractantes s'engagent:

1. à encourager ou organiser les services utilisant les méthodes propres au service social et qui contribuent au bien-être et au développement des individus et des groupes dans la communauté ainsi qu'à leur adaptation au milieu social;
2. à encourager la participation des individus et des organisations bénévoles ou autres à la création ou au maintien de ces services.

Les experts indépendants entendent par services sociaux, d'une part ceux qui utilisent les méthodes propres au service social et, d'autre part, ceux qui contribuent au bien-être et au développement des individus et des groupes dans la communauté ainsi qu'à leur adaptation au milieu social. L'objet de l'article 14 est par conséquent extrêmement général. Le champ d'application personnel de cet article est plus étendu que celui de l'article 13, paragraphe 3, de la Charte, qui s'applique seulement aux personnes ne disposant pas de ressources suffisantes. Les experts indépendants partent de l'idée que les services sociaux prévus par l'article 14 vont élargir progressivement leur champ d'action et se multiplier.

239.1 Article 14, paragraphe 1

Les experts indépendants demandent aux Parties contractantes de leur fournir des indications exactes sur le nombre des principaux services visés par cet article, leur fonction, leur organisation, leur financement, le personnel occupé, leurs mé-

thodes de travail, etc. Ces dernières années, les experts sont toujours parvenus à la conclusion que toutes les Parties contractantes ayant accepté cette disposition l'avaient aussi respectée.

Parallèlement à la sécurité sociale, la Suisse dispose d'un vaste réseau de services pour les familles, les invalides, les personnes âgées, les adolescents, les enfants et autres groupes sociaux. Les services sociaux publics sont, en règle générale, gérés par les cantons ou les communes (offices de la jeunesse, offices d'assistance sociale, etc.). Les organisations privées neutres ou confessionnelles jouent un rôle très important dans le domaine de l'assistance et du service social. A ce propos, il faut mentionner les nombreuses sociétés, associations, syndicats, coopératives, fondations et autres organisations. Citons particulièrement les fondations Pro Juventute, Pro Infirmis, Pro Senectute, la Croix-Rouge, les œuvres d'entraide des Eglises, etc. Dans l'ensemble, les services sociaux mènent leur action selon les méthodes les plus récentes du travail social.

En acceptant cette disposition, la Suisse devra prendre position sur les questions précises soulevées par les experts.

L'article 14, paragraphe 1, est acceptable.

239.2 Article 14, paragraphe 2

En Suisse, les organisations privées d'aide dans le domaine social se sont souvent développées au point de ne plus être en mesure d'accomplir leurs tâches par leurs propres moyens (dons, collectes); en conséquence, les pouvoirs publics (communes, cantons et Confédération) les soutiennent par des moyens financiers importants. L'article 34^{quater}, 7^e alinéa, cst. autorise la Confédération à soutenir financièrement les services sociaux ou publics ou officiellement reconnus; le législateur a fait usage de cette possibilité.

L'article 14, paragraphe 2, est acceptable.

L'article 14 est acceptable dans son intégralité.

23.10 Article 15: Droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale, les Parties contractantes s'engagent:

1. à prendre des mesures appropriées pour mettre à la disposition des intéressés des moyens de formation professionnelle, y compris, s'il y a lieu, des institutions spécialisées de caractère public ou privé;
2. à prendre des mesures appropriées pour le placement des personnes physiquement diminuées, notamment au moyen de services spécialisés de placement, de possibilités d'emploi protégé et de mesures propres à encourager les employeurs à embaucher des personnes physiquement diminuées.

23.101 Article 15, paragraphe 1

Le Comité d'experts indépendants a tenu à préciser qu'il ne sera en mesure de se prononcer sur la question de savoir si un Etat contractant qui a accepté cette disposition satisfait effectivement aux obligations qui en découlent, que si cet Etat fournit dans ses Rapports des indications suffisantes, notamment sur:

- les mesures effectivement prises en vue de mettre en œuvre cette disposition;
- la nature et le nombre des principales institutions spécialisées dispensant, sur le territoire de l'Etat en question, une formation appropriée;
- le nombre de personnes suivant une telle formation;
- l'effectif du personnel occupé à cet effet;
- les critères appliqués pour attribuer la qualité de personne physiquement ou mentalement diminuée. (Concl. I, p.72-73, et Concl. III, p.81).

En outre, le Comité d'experts indépendants a demandé aux Etats des informations supplémentaires, notamment sur:

- les critères suivis pour juger des possibilités de réadaptation d'une personne diminuée;
- l'établissement des programmes de formation professionnelle, compte tenu des possibilités concrètes d'emploi;
- les raisons qui sont à la base de l'absence d'intervention financière de l'Etat dans la réadaptation de certains handicapés;
- le pourcentage des personnes réadaptées par rapport à l'ensemble des handicapés physiques et mentaux recensés ainsi que l'évolution de ce pourcentage;
- l'estimation du nombre des personnes handicapées (et en particulier gravement handicapées);
- l'aide financière aux personnes handicapées qui suivent une formation professionnelle;
- les types de formations et le nombre de places disponibles;
- les possibilités de réadaptation professionnelle offertes aux accidentés du travail (nombre de demandeurs, places disponibles et assistance financière accordée);
- l'application de ces mesures de formation aux ressortissants des autres Parties contractantes.

(Concl. III, p. 81; Concl. IV, p. 97; Addendum aux Concl. VI, p. 12; Concl. X-1, p. 125; Concl. XII-1, p. 219)

Les articles 15, 16 et 17 de la loi sur l'assurance-invalidité (LAI), concrétisés par les articles 5 et 6 du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI), sont conformes aux exigences de cette disposition.

L'article 15, paragraphe 1, est acceptable.

23.102 Article 15, paragraphe 2

De l'avis des experts indépendants, cette disposition exige des Parties contractantes des efforts permanents en vue d'assurer son application pratique.

Les articles 8, 17 et 71 LAI ainsi que les articles 6, 6^{bis} et 7 RAI permettent à la Suisse de satisfaire à cette disposition de la Charte.

L'article 15, paragraphe 2, est acceptable.

L'article 15 est acceptable dans son intégralité.

23.11 Article 17: Droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique, les Parties contractantes prendront toutes les mesures nécessaires et appropriées à cette fin, y compris la création ou le maintien d'institutions ou de services appropriés.

Le point 17 de la Partie I de la Charte précise que «La mère et l'enfant, indépendamment de la situation matrimoniale et des rapports familiaux, ont droit à une protection sociale et économique appropriée.»

Le message de 1983 concluait à la possibilité d'accepter cet article, au motif notamment que «la révision partielle de l'assurance-maladie améliorera substantiellement la protection de la maternité.» Le rapport de l'administration du 24 janvier 1994 rappelait que la révision partielle de l'assurance-maladie, qui instaurait une assurance-maternité, ayant été rejeté en 1987, il semblait prudent de ne pas accepter cet article tant qu'une véritable assurance-maternité n'aurait pas vu le jour.

En raison du caractère très général de l'article 17, le Comité d'experts indépendants a tenu à préciser qu'il entendait trouver dans les rapports gouvernementaux des indications suffisantes, portant notamment sur l'assistance économique à la mère avant et après l'accouchement; les procédures de recherche de paternité ou de maternité; le régime de l'obligation alimentaire au profit des enfants naturels; la tutelle, la garde, la légitimation et le droit successoral des enfants naturels; la protection des mères célibataires; le régime de tutelle des orphelins; la protection des enfants sans foyer; les mesures prises en matière d'adoption; le traitement et la protection des jeunes délinquants et la protection des enfants contre les mauvais traitements. (Concl. I, p. 77, et Concl. XIII-2, p. 165).

Le Comité d'experts indépendants a néanmoins estimé que l'engagement formulé de prendre «... toutes les mesures nécessaires et appropriées...» pouvait justifier l'interprétation selon laquelle un Etat ne doit agir en vertu de cette disposition que dans la mesure où l'absence d'initiative privée rend l'intervention de l'Etat «nécessaire» (Concl. I, p. 77).

En ce qui concerne la protection des mères avant et après l'accouchement, le Comité d'experts indépendants a tenu à affirmer que le principe fondamental en la matière veut que les mères se trouvent, avant et après l'accouchement, dans une situation de sécurité médicale et financière (Concl. III, p. 87). Il désire en outre savoir si l'assistance financière et médicale est accordée aux femmes qui ne sont pas assurées dans le cadre d'une assurance-maternité relevant de la sécurité

sociale, y compris celles qui ne travaillent pas (Concl. VIII, p. 194–195; Concl. X-1, p. 133). Le Comité d'experts souhaite, de plus, que les Parties prennent des mesures afin d'adapter les aides, accordées dans le cadre de l'article 17, à l'évolution économique générale et notamment à l'évolution du coût de la vie (Concl. III, p. 88); ceci vaut aussi pour les allocations familiales qui ne doivent pas avoir un montant insuffisant (Concl. XIII-2, p. 168, et Addendum aux Concl. IX-2, p. 41).

Il ressort, en outre, de différentes critiques que le Comité d'experts indépendants a adressé à certains Etats que ce dernier est d'avis que l'élimination rapide et progressive de tout traitement discriminatoire découlant de différences juridiques entre les diverses catégories d'enfants (enfants nés hors mariage, enfants adoptés, etc . . .) devrait faire partie de la politique sociale des Parties contractantes (3^e et 7^e rapport du Comité gouvernemental, respectivement, p. 8–9 et p. 12).

Le Comité d'experts indépendants a précisé que la simple absence d'une discrimination injuste à l'encontre des mères célibataires n'équivaut pas à «assurer l'exercice effectif du droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique» et qu'il convient de prendre en leur faveur des mesures particulières telles que la création de services d'orientation et d'assistance, y compris des mesures d'ordre financier (Concl. III, p. 87). De plus, le Comité d'experts indépendants est d'avis, en ce qui concerne les enfants sans foyer, que l'objectif fondamental des mesures prises à cette fin doit être d'assurer à ces enfants un environnement qui se rapproche au maximum d'un milieu familial normal (Concl. III, p. 87).

Le Comité d'experts indépendants a demandé de manière répétée aux Parties contractantes de nombreuses indications sur les mesures prises en vue de protéger juridiquement la mère et l'enfant; il a notamment adressé de nombreuses critiques à certaines Parties contractantes parce qu'elles prévoient des discriminations entre les enfants nés hors mariage et les autres enfants en ce qui concerne le droit des successions (Concl. III, p. 88; IV, p. 105 et 106; V, p. 117; VI, p. 111; VII, p. 95; VIII, p. 191; IX-2, p. 89, et X-2, p. 139).

Le Comité gouvernemental, de son côté, précise que l'article 17, contrairement à l'article 16, ne mentionne pas la protection dans le domaine juridique et que, par conséquent, les questions relatives au droit de la famille et des successions ne doivent pas être prises en considération dans l'article 17. Le Comité gouvernemental a également reproché aux experts indépendants d'accorder trop d'attention aux problèmes des enfants nés hors mariage et des mères célibataires, alors que l'article 17 préconise des mesures en faveur de toutes les catégories de mères et d'enfants (3^e rapport, p. 8 et 9; 7^e rapport, p. 12; 9^e rapport (2), p. 9).

Au vu du caractère très général de cet article, l'on peut conclure que la situation qui prévaut en Suisse ne devrait pas donner lieu à des remarques desdits organes de contrôle.

L'article 17 est acceptable.

23.12 Article 18: Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties contractantes

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire de toute autre Partie contractante, les Parties contractantes s'engagent:

1. à appliquer les règlements existants dans un esprit libéral;
2. à simplifier les formalités en vigueur et à réduire ou supprimer les droits de chancellerie et autres taxes payables par les travailleurs étrangers ou par leurs employeurs;
3. à assouplir, individuellement ou collectivement, les réglementations régissant l'emploi des travailleurs étrangers; et reconnaissent:
4. le droit de sortie de leurs nationaux désireux d'exercer une activité lucrative sur le territoire des autres Parties contractantes.

L'interprétation des trois premiers paragraphes de cet article par les organes de contrôle de la Charte a créé des difficultés considérables. Les divergences de vues entre les experts indépendants et le Comité gouvernemental sur les différents points n'ont pu jusqu'ici être éliminées.

En conformité avec l'annexe à la Charte, les experts indépendants ont précisé la portée de cet article en ce sens qu'il n'a pour objet que l'exercice d'une activité lucrative par les étrangers sur le territoire d'une Partie contractante et non pas l'entrée de ces derniers sur le territoire de l'Etat.

Le champ d'application personnel de cet article est limité aux ressortissants des Etats parties. De l'avis des experts indépendants, les paragraphes 1 à 3 de cet article ont un caractère dynamique évident. Par conséquent, les réglementations relatives à l'exercice d'une activité lucrative par les étrangers devraient être progressivement libéralisées afin que la situation des étrangers dans ce domaine soit le plus possible égale à celle des ressortissants nationaux. Les experts indépendants estiment qu'on ne peut pas d'emblée considérer comme suffisamment souples, au sens de l'article 18, les réglementations qui limitent le droit d'exercer une activité lucrative à un emploi déterminé au profit d'un employeur également déterminé et qui obligent le travailleur, en cas de perte d'emploi, à quitter le pays. Une réglementation souple devrait plutôt prévoir l'accès du travailleur étranger à des activités autres que celles qu'il est autorisé à exercer lors de son entrée dans le pays d'accueil; elle devrait également garantir une liberté totale au travailleur étranger après un certain temps de résidence ou d'activité professionnelle.

Les experts indépendants interprètent cet article à la lumière du principe 18 de la Partie I de la Charte, selon lequel les ressortissants d'un Etat contractant ont droit, sur le territoire de toute autre Partie contractante, au même traitement que les nationaux en ce qui concerne l'exercice de toute activité, à moins que des raisons sérieuses de caractère économique et social ne justifient une restriction. Les experts indépendants sont d'avis qu'une Partie contractante, qui ne garantit

pas une égalité de traitement complète et effective, ne peut invoquer la réserve susmentionnée pour satisfaire aux exigences de l'article 18.

Le Comité gouvernemental a critiqué l'interprétation des experts indépendants sur différents points. Ainsi, il leur a reproché leur tendance à exiger des Etats parties des indications extrêmement exhaustives et précises sur les mesures à prendre conformément à l'article 18, paragraphes 1 à 3. Les travaux préparatoires de la Charte montrent en effet qu'on a renoncé sciemment à définir clairement les expressions «formalités simples» et «réglementation souple» utilisées dans ces dispositions afin de laisser une certaine liberté d'action aux Parties contractantes. Le Comité gouvernemental, tout en attribuant à ces dispositions (par. 1 à 3) un caractère dynamique, estime qu'on ne peut pas exiger des Parties contractantes d'aller au-delà d'un certain niveau de libéralisation, particulièrement en période de conjoncture difficile. La situation économique d'un pays peut justifier un durcissement des prescriptions relatives à l'immigration et à l'exercice d'une activité lucrative des étrangers. Enfin, le Comité gouvernemental est d'avis que ces limitations contribuent également à une meilleure protection sociale des travailleurs car elles constituent une défense contre des pratiques d'engagement illégales et abusives.

Les divergences de vues entre les organes de contrôle au sujet de l'interprétation des trois premiers paragraphes de l'article 18 n'ont pu jusqu'ici être résolues. Il est par conséquent difficile de se faire une opinion précise sur la portée de ces dispositions.

Par souci de clarté, les paragraphes 1 et 3 sont d'abord traités ensemble. Les paragraphes 2 et 4 le sont séparément.

23.121 Article 18, paragraphes 1 et 3

Au regard des paragraphes 1 et 3, la réglementation suisse en vigueur en matière d'étrangers ne fonde pas de droit, mais n'offre que des possibilités, que ce soit tant du point de vue du changement de place et de profession que de la prolongation des autorisations de séjour. Les assouplissements successifs de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers n'ont pas modifié la situation juridique à cet égard. Néanmoins, une pratique plus libérale a été mise en œuvre. La mobilité géographique et professionnelle pour les résidents à l'année et les frontaliers a été sensiblement accrue.

Dans le futur, notre politique à l'égard de la main-d'œuvre étrangère devrait connaître des changements qui pourraient aller jusqu'à la suppression du statut actuel de saisonnier, qui devrait être adapté aux normes en vigueur au sein de l'Union européenne (mobilité professionnelle et géographique, droit au regroupement familial) ainsi qu'à l'introduction d'un droit à la prolongation des permis de séjour. Aucune libéralisation n'est toutefois prévue en dehors du cercle des ressortissants de l'UE.

Aussi longtemps qu'il n'existera pas de droits effectifs dans ces domaines, les exigences découlant de la Charte ne sauraient être considérées comme remplies.

Les paragraphes 1 et 3 de l'article 18 ne sont pas acceptables.

23.122 Article 18, paragraphe 2

23.122.1 Formalités

Le fait qu'un seul document soit prévu pour l'autorisation de séjourner – à l'année ou pour une saison – et d'exercer une activité lucrative peut constituer une simplification au sens de cette disposition. Le fait que la validité des autorisations soit limitée au territoire cantonal satisfait également aux exigences de la Charte car la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant de 1977, que la Suisse n'a pas ratifiée, prévoit à l'article 8, 2^e alinéa, la possibilité d'une limitation territoriale de la validité des autorisations dans les Etats fédératifs. Les prescriptions relatives aux formalités pourraient donc être acceptées.

23.122.2 Droits perçus

Les droits qui couvrent uniquement les frais administratifs répondent aux exigences de cette disposition. Dans ce sens, les taxes perçues en Suisse devraient être conformes aux exigences de l'article 18, paragraphe 2, de la Charte. Les experts indépendants demandent, conformément au libellé de cette disposition, une suppression totale de ces taxes. Si cette disposition était acceptée, la Confédération s'engagerait à demander aux cantons de renoncer aux recettes provenant de la perception de ces taxes.

L'article 18, paragraphe 2, n'est pas acceptable.

23.123 Article 18, paragraphe 4

Le paragraphe 4 de l'article 18 de la Charte, bien que son libellé diffère de celui des autres dispositions, n'est pas immédiatement applicable comme le démontre le rapport conjoint demandé par la Commission sur le caractère self-executing des dispositions de la Charte.

De l'avis des experts indépendants, les restrictions apportées à ce droit pour des motifs d'ordre public seraient compatibles avec l'engagement contenu dans ce paragraphe. Ce droit est consacré à l'article 12, 2^e alinéa, du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques; ce Pacte a été ratifié par la Suisse le 18 juin 1992 et est entré en vigueur le 18 septembre de la même année.

L'article 18, paragraphe 4, est acceptable.

L'article 18 n'est pas acceptable dans son intégralité, seul le paragraphe 4 est acceptable.

Acceptation d'articles ou de paragraphes supplémentaires permettant d'atteindre le nombre minimum de dix articles ou de 45 paragraphes requis pour la ratification

Article	Nombre de paragraphes numérotés	Numéros des paragraphes acceptables	Nombre de paragraphes acceptables	Articles acceptables intégralement
Report	28		25	6
2	5	1, 2, 3, 4, 5	5	oui
3	3	1, 2, 3	3	oui
4	5	3, 4, 5	3	non
7	10	1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10	9	non
8	4	2, 4	2	non
9	1	1	1	oui
10	4	1, 2, 3	3	oui
11	3	1, 2, 3	3	oui
14	2	1, 2	2	oui
15	2	1,2	2	oui
17	1	1	1	oui
18	4	4	1	non
Total	72		60	14

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières

L'application des dispositions de la Charte sociale, qui ont pour la plupart le caractère d'un programme, peut être faite en tant que de besoin, par des mesures prises progressivement. Le droit en vigueur permet actuellement à la Suisse de remplir entièrement la majeure partie des obligations découlant de la ratification. Par conséquent, en ratifiant la Charte, la Confédération ne s'engage à assumer immédiatement aucune nouvelle tâche comportant des conséquences financières. Toutefois, les organes de contrôle pourraient conclure un jour que la Suisse ne satisfait pas aux exigences de certaines dispositions qu'elle a acceptées et demander à notre pays d'assumer de telles tâches. Ces demandes auraient un effet juridique seulement si elles nous étaient adressées sous la forme d'une recommandation du Comité des ministres. Dans ce cas, nous serions tenus, en application de cette recommandation, d'examiner de bonne foi la possibilité d'assumer ces tâches et leurs conséquences financières. Celles-ci seraient déterminées par la décision, prise par la voie légale ordinaire, de donner suite à la recommandation du Comité des ministres.

Les frais découlant de l'activité des organes de contrôle seront imputés au budget du Conseil de l'Europe. Par sa contribution au budget ordinaire de l'organisation, la Confédération assume déjà une part des frais découlant de l'application de la Charte.

En conclusion, on peut affirmer que la ratification de la Charte sociale n'entraînerait pas de conséquences financières immédiates pour la Confédération.

32 Effets sur l'état du personnel

Conformément à la procédure prévue pour contrôler l'application de la Charte (cf. ch. 16), les Etats parties sont tenus de fournir au Secrétaire général du Conseil de l'Europe des rapports sur la mise en œuvre des dispositions de la Charte.

Ces rapports seront établis sur la base d'un questionnaire agréé par le Comité des ministres et porteront uniquement sur les dispositions acceptées par l'Etat contractant. L'article 22 prévoit en outre que le Comité des Ministres peut demander aux Parties contractantes de fournir au Secrétaire général, à des intervalles appropriés, des rapports relatifs à une ou à toutes les dispositions qu'elles n'ont pas acceptées au moment de la ratification de la Charte. L'élaboration du premier rapport sur les dispositions acceptées constituera le travail le plus important. Les rapports, qui devront être fournis ultérieurement, devront porter sur un nombre restreint de dispositions acceptées. De plus, il sera possible, dans les rapports successifs, de se référer au premier rapport très détaillé, à moins que notre pays n'ait entre-temps procédé à des modifications législatives dans les domaines concernés.

Malgré cette simplification ultérieure possible, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), qui sera concerné en premier lieu par l'application de la Charte, aura besoin d'un collaborateur supplémentaire de niveau universitaire pour établir les rapports susmentionnés et représenter la Suisse auprès des organes de contrôle. Celui-ci serait chargé, d'une part, d'assurer la coordination entre les services fédéraux concernés par l'application de la Charte et les cantons et, d'autre part, d'établir la collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs au sens de l'article 23 de la Charte.

33 Répercussions pour les cantons et les communes

La détermination des nouvelles tâches que la ratification de la Charte pourrait entraîner pour les cantons et les communes dépend avant tout des dispositions qui seront acceptées au moment de la ratification. En règle générale, notre pays se conforme aux exigences des dispositions choisies. Celles-ci sont essentiellement du ressort de la Confédération. Elles peuvent également être mises en œuvre autrement que par la voie légale, c'est-à-dire par les conventions collectives. Les cantons et les communes devront, pour accomplir les tâches découlant de la ratification de la Charte, prêter leur collaboration en particulier en fournissant les données statistiques ou autres informations nécessaires à la rédaction des rapports établis dans le cadre de la procédure de contrôle. Cette collaboration ne devrait pas, en règle générale, exiger un surcroît de travail.

4 Constitutionnalité

La constitutionnalité du projet d'arrêté approuvant la Charte sociale repose sur l'article 8 de la constitution qui donne à la Confédération la compétence de

conclure des traités internationaux. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'article 85, chiffre 5, de la constitution.

Chaque Partie contractante peut dénoncer la Charte sociale à l'expiration d'une période de cinq ans après la date à laquelle la Charte est entrée en vigueur en ce qui la concerne ou, avant l'expiration de toute autre période ultérieure de deux ans; dans tous les cas, un préavis de six mois devra être notifié (art. 37, par. 1).

La Charte ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale. Ainsi que nous l'avons déjà relevé, les dispositions contenues dans la Charte sociale européenne, et en particulier les droits énumérés dans la Partie II, ne sont pas «self-executing». Elles s'adressent au législateur national et ne peuvent être invoquées directement devant les juridictions nationales. La Charte n'entraîne dès lors pas une unification multilatérale du droit au sens de la disposition constitutionnelle précitée. L'arrêt fédéral n'est donc pas soumis au référendum facultatif prévu par l'article 89, 3^e alinéa, de la constitution.

5 Commentaire relatif aux propositions de minorités

51 Entrée en matière

Une minorité de la commission (minorité 1) propose de ne pas entrer en matière. Elle estime que la Charte sociale européenne est fondée sur la conception d'une croissance continue et illimitée, conception qui est dépassée à l'heure actuelle. L'article 2, qui contraint les parties contractantes à «réduire progressivement la semaine de travail», ou l'article 12, qui les oblige à «s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut», illustrent cette conception. De l'avis de la minorité 1, il est manifeste – et il a été reconnu à maintes reprises par la majorité du peuple – que la réduction progressive de la semaine de travail n'est pas un objectif prioritaire de la politique économique et sociale. Seule une croissance économique illimitée et forte permettrait d'améliorer progressivement le régime de sécurité sociale. Etant donné les réalités économiques d'aujourd'hui, les efforts déployés doivent bien plus viser à maintenir les prestations sociales au moins au niveau actuel.

La minorité 1 souhaite en outre que la Suisse conserve une autonomie maximale dans le domaine de la politique sociale. Le peuple suisse doit pouvoir décider lui-même de la forme à donner à la politique sociale suisse et de ses grandes orientations. Jusqu'à présent, il a d'ailleurs toujours montré qu'il était capable de relever ce défi, sans intervention de l'extérieur. C'est ainsi qu'il a créé un système de sécurité sociale qui soutient la comparaison avec tous les pays étrangers. La structure fédéraliste de notre pays ainsi que le droit d'initiative et de référendum sont peu compatibles avec des interventions de l'extérieur de la part d'organes du Conseil de l'Europe, tels que le Comité d'experts ou le Comité des ministres. Conformément aux engagements découlant de la partie IV de la Charte, les Parties contractantes sont tenues de présenter, à intervalle régulier, un rapport faisant état des mesures prises pour donner effet aux dispositions acceptées. En outre, elles doivent aussi renseigner les organes de contrôle sur les dispositions de la partie II de la Charte qu'elles n'ont pas acceptées. Sur la base de l'examen de ces rapports, le Comité des ministres peut leur adresser des recommandations. La

minorité 1 considère qu'il s'agit là d'une tentative visant à influencer, par une pression de l'extérieur, les décisions du Parlement et du peuple, ce qu'elle rejette catégoriquement.

Des experts en droit constitutionnel sont d'avis que certaines dispositions de la Charte sont directement applicables. De ce fait, il ne saurait être exclu que des tribunaux se basent sur la Charte pour rendre des arrêts contraires au droit social suisse en vigueur. La minorité 1 estime toutefois que c'est au Parlement qu'il incombe d'édicter le droit social suisse, avec l'assentiment tacite ou exprès du peuple, et qu'il ne faut en aucun cas légiférer en interprétant des conventions internationales, au mépris des droits populaires.

La minorité 1 considère par conséquent que le régime juridique suisse actuel ne remplit pas les exigences minimales requises pour une ratification de la Charte sociale.

52 Article premier du projet d'arrêté fédéral

Au total ont été déposées quatre propositions de minorités concernant les diverses dispositions de la Charte sociale, dont deux se rapportent à des paragraphes différents du même article. Au cas où le nombre de propositions de minorités acceptées serait tel que plus d'un article du «noyau dur» ne pourrait être ratifié, la ratification de toute la Charte serait compromise, car l'exigence selon laquelle cinq articles-clefs, au minimum, du «noyau dur» doivent être acceptés ne serait pas remplie.

521 Minorité 2: *non-ratification de l'article 6, paragraphe 4*

L'article 6 de la Charte sociale porte sur le «*droit de négociation collective*». Selon la conception suisse, le droit de négociation collective implique aussi le droit de refuser de telles négociations. Le droit collectif du travail ne connaît aucune obligation directe ou indirecte de conclure des contrats. Au cas où les organes de la Charte sociale l'interpréteraient dans ce sens, l'article 6 pourrait favoriser la création d'une obligation de négocier et de conclure des contrats, ce qui serait contraire au régime juridique suisse. L'article 6, paragraphe 4, oblige la Suisse à reconnaître intégralement le droit de grève des travailleurs, sous réserve qu'il ne soit pas restreint ou exclu par des conventions collectives en vigueur. L'article 31 de la Charte permet certes à l'Etat de supprimer, par des dispositions légales, le droit de grève pour les membres de la police et des forces armées, les juges et les hauts fonctionnaires. Mais les experts sont unanimes pour affirmer qu'une interdiction de faire la grève frappant l'ensemble ou la majorité des fonctionnaires de l'Etat et des services publics serait contraire à l'article 6, paragraphe 4, de la Charte sociale. L'article 23 du Statut des fonctionnaires interdit à tous les fonctionnaires de se mettre en grève et n'est donc pas compatible avec la Charte sociale.

522 **Minorité 3: non-ratification de l'article 12, paragraphe 3**

Ce paragraphe contraint les Parties contractantes à s'efforcer de «porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut». De par son caractère international, cette obligation devient un objectif étatique prioritaire par rapport à d'autres objectifs étatiques, qui ne reposent pas sur des engagements internationaux. La minorité 3 estime toutefois que le développement de la sécurité sociale est actuellement moins important que, par exemple, la stabilité monétaire, la politique de l'emploi ou l'utilisation parcimonieuse des ressources naturelles. Elle ne peut de ce fait pas accepter cette obligation contraignant la Suisse à développer son système de sécurité sociale de façon progressive et donc illimitée. D'ailleurs, de l'avis de la minorité 3, le développement de la sécurité sociale ne saurait être au centre de nos préoccupations actuelles; au contraire, les efforts déployés doivent bien plus viser à assurer le financement du niveau actuel de la sécurité sociale.

La minorité 3 considère qu'en ratifiant l'article 12, paragraphe 3, la Suisse limiterait sa propre marge de manœuvre. Toute réduction du niveau des prestations de l'une ou l'autre des branches d'assurances sociales, l'augmentation de l'âge de la retraite, le passage de l'indice mixte à l'indice des prix dans le mode de calcul des rentes, mais aussi le fait de limiter certaines prestations sociales à des normes garantissant le minimum vital, pourraient être considérés comme des violations de l'esprit de la Charte sociale. La minorité 3 est donc opposée à la ratification de cette disposition. Elle veut que la Suisse reste libre d'aménager sa politique sociale de façon optimale, compte tenu des exigences du moment.

Par ailleurs, la minorité 3 ne saurait partager la conception de la croissance continue et illimitée qui transparaît à la lecture de ce paragraphe.

523 **Minorité 4: non-ratification de l'article 12, paragraphe 4**

Au paragraphe 4 de l'article 12, il ne s'agit plus de normes de sécurité sociale, mais bien plus de leur application aux ressortissants des autres Parties contractantes. Cette égalité de traitement doit être accordée aux ressortissants des autres Parties contractantes sans égard à leur séjour ou emploi régulier sur le territoire de l'Etat concerné. La minorité 4 se réfère à ce propos au message du Conseil fédéral du 13 juin 1983 concernant la Charte sociale européenne (p. 54 ss). Afin de satisfaire aux obligations découlant de l'article 12, paragraphe 4, la Suisse devrait conclure, avec toutes les Parties contractantes, des accords bilatéraux sur la sécurité sociale. Cette obligation n'est pas encore remplie à l'heure actuelle.

La Confédération devrait en outre contraindre les cantons à supprimer les discriminations à l'égard des enfants de travailleurs étrangers qui ne séjournent pas en Suisse ou, le cas échéant, instaurer une réglementation fédérale en matière d'allocations familiales. Le fait est, cependant, que divers cantons connaissent des dispositions relatives à l'octroi d'allocations familiales qui sont contraires à l'article 12, paragraphe 4, de la Charte.

La Charte sociale exige par ailleurs l'exportation de prestations de sécurité sociale. Or celle-ci n'est pas garantie en Suisse pour toutes les branches de la

✚ sécurité sociale. Une pression accrue pourrait s'exercer afin que la Suisse continue par exemple à verser des indemnités à des chômeurs rentrant dans leur pays d'origine.

L'AVS/AI facultative, dont seuls les citoyens suisses à l'étranger sont en droit de bénéficier, constitue un problème supplémentaire à cet égard. Si l'article 12 était approuvé, les ressortissants de toutes les autres Parties contractantes devraient aussi pouvoir bénéficier de l'AVS/AI facultative.

Dans son message du 13 juin 1983, le Conseil fédéral a qualifié l'article 12, paragraphe 4, d'inacceptable. D'après la minorité 4, la même constatation s'impose encore aujourd'hui.

524 Minorité 5: non-ratification de l'article 13

Cet article régit le droit à l'assistance. La Suisse ne connaît pas de droit à l'assistance au plan fédéral. L'assistance et l'aide sociale relèvent de la compétence des cantons. La minorité 5 est opposée à ce que la Confédération ait la compétence d'imposer aux cantons des obligations en matière d'assistance. Un arrêt du Tribunal fédéral publié récemment, qui part du principe qu'il existe un droit non écrit à un minimum vital, ne change rien à la situation. Malgré cet arrêt, les exigences de la Charte sociale ne sont pas remplies dans ce domaine.

53 Article 3 du projet d'arrêté fédéral

Ainsi qu'il est indiqué au chapitre 4 du rapport, l'arrêté fédéral approuvant la Charte sociale européenne n'est pas sujet au référendum facultatif en vertu de l'article 89, 3^e alinéa, de la constitution.

La minorité 6 propose cependant d'assujettir quand même l'arrêté fédéral précité au référendum facultatif étant donné son importance et sa portée. A cet effet, elle se fonde sur l'article 89, 4^e alinéa, de la constitution, qui prévoit que les traités internationaux peuvent être soumis, par une décision des deux conseils, au référendum facultatif, même si les critères établis au 3^e alinéa ne l'exigent pas.

La minorité 6 considère en effet que la ratification de la Charte sociale constitue une décision politique importante, en ce sens qu'elle engage la politique sociale de notre pays dans une certaine voie. En outre, elle estime que la mise en œuvre de la Charte dans tous les domaines, au moyen de lois fédérales soumises au référendum, n'est pas garantie et que, de ce fait, il faut que le souverain puisse se prononcer sur la ratification de la Charte. Si elle formule cette exigence, c'est aussi pour dissiper tout soupçon selon lequel le Parlement rejette la possibilité du référendum parce qu'il craint que le verdict des urnes soit négatif.

Arrêté fédéral approuvant la Charte sociale européenne

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 8 de la constitution;

vu le rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, du 17 novembre 1995¹⁾;

vu l'avis du Conseil fédéral du ...²⁾;

arrête:

Article premier

La Charte sociale européenne du 18 octobre 1961 est approuvée; la Suisse se considère comme étant liée par les articles et paragraphes suivants de la Partie II de la Charte:

Articles du noyau dur:

Article premier; article 5; article 6; article 12; article 13; article 16; article 19, 1^{er}, 2^e, 3^e, 5^e, 7^e, 9^e et 10^e alinéas.

Articles n'appartenant pas au noyau dur:

Article 2; article 3; article 4, 3^e, 4^e et 5^e alinéas; article 7, 1^{er}, 2^e, 3^e, 4^e, 6^e, 7^e, 8^e, 9^e et 10^e alinéas; article 8, 2^e et 4^e alinéas; article 9; article 10, 1^{er}, 2^e et 3^e alinéas; article 11; article 14; article 15; article 17 et article 18, 4^e alinéa.

Art. 2

Le Conseil fédéral est autorisé à ratifier la Charte sociale conformément à l'article premier du présent arrêté.

Art. 3

Le présent arrêté n'est pas soumis au référendum en matière de traités internationaux.

N38377

¹⁾ FF 1996 II 717

²⁾ FF 1996 ...

Propositions de minorités

Minorité 1

(Bortoluzzi, Allenspach, Borer, Keller Rudolf, Schenk)

Ne pas entrer en matière

Ad Article premier du projet d'arrêté fédéral

Minorité 2

(Gysin, Allenspach, Borer, Bortoluzzi, Keller Rudolf, Schenk)

Non-ratification de l'article 6, paragraphe 4

Minorité 3

(Rychen, Allenspach, Aubry, Borer, Bortoluzzi, Eymann, Gysin, Keller Rudolf, Philipona, Schenk)

Non-ratification de l'article 12, paragraphe 3

Minorité 4

(Allenspach, Aubry, Borer, Bortoluzzi, Gysin, Keller Rudolf, Nabholz, Philipona, Schenk)

Non-ratification de l'article 12, paragraphe 4

Minorité 5

(Gysin, Allenspach, Borer, Bortoluzzi, Keller Rudolf, Schenk)

Non-ratification de l'article 13

Ad Article 3 du projet d'arrêté fédéral

Minorité 6

(Gysin, Allenspach, Borer, Bortoluzzi, Jäggi, Keller Rudolf, Schenk)

L'Assemblée fédérale soumet le présent arrêté au référendum facultatif sur les traités internationaux (art. 89, 4^e al., cst.)

Les Gouvernements signataires, Membres du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social, notamment par la défense et le développement des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales;

Considérant qu'aux termes de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et du Protocole additionnel à celle-ci, signé à Paris le 20 mars 1952, les Etats membres du Conseil de l'Europe sont convenus d'assurer à leurs populations les droits civils et politiques et les libertés spécifiés dans ces instruments;

Considérant que la jouissance des droits sociaux doit être assurée sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale;

Résolus à faire en commun tous efforts en vue d'améliorer le niveau de vie et de promouvoir le bien-être de toutes les catégories de leurs populations, tant rurales qu'urbaines, au moyen d'institutions et de réalisations appropriées,

Sont convenus de ce qui suit:

Partie I

Les Parties Contractantes reconnaissent comme objectif d'une politique qu'Elles poursuivront par tous les moyens utiles, sur les plans national et international, la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif des droits et principes suivants:

1. Toute personne doit avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement entrepris.
2. Tous les travailleurs ont droit à des conditions de travail équitables.
3. Tous les travailleurs ont droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail.

4. Tous les travailleurs ont droit à une rémunération équitable leur assurant, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie satisfaisant.
5. Tous les travailleurs et employeurs ont le droit de s'associer librement au sein d'organisations nationales ou internationales pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux.
6. Tous les travailleurs et employeurs ont le droit de négocier collectivement.
7. Les enfants et les adolescents ont droit à une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels ils sont exposés.
8. Les travailleuses, en cas de maternité, et les autres travailleuses dans des cas appropriés, ont droit à une protection spéciale dans leur travail.
9. Toute personne a droit à des moyens appropriés d'orientation professionnelle, en vue de l'aider à choisir une profession conformément à ses aptitudes personnelles et à ses intérêts.
10. Toute personne a droit à des moyens appropriés de formation professionnelle.
11. Toute personne a le droit de bénéficier de toutes les mesures lui permettant de jouir du meilleur état de santé qu'elle puisse atteindre.
12. Tous les travailleurs et leurs ayants droit ont droit à la sécurité sociale.
13. Toute personne démunie de ressources suffisantes a droit à l'assistance sociale et médicale.
14. Toute personne a le droit de bénéficier de services sociaux qualifiés.
15. Toute personne invalide a droit à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale, quelles que soient l'origine et la nature de son invalidité.
16. La famille, en tant que cellule fondamentale de la société, a droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer son plein développement.
17. La mère et l'enfant, indépendamment de la situation matrimoniale et des rapports familiaux, ont droit à une protection sociale et économique appropriée.
18. Les ressortissants de l'une des Parties Contractantes ont le droit d'exercer sur le territoire d'une autre Partie toute activité lucrative, sur un pied d'égalité avec les nationaux de cette dernière, sous réserve des restrictions fondées sur des raisons sérieuses de caractère économique ou social.
19. Les travailleurs migrants ressortissants de l'une des Parties Contractantes et leurs familles ont droit à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie Contractante.

Partie II

Les Parties Contractantes s'engagent à se considérer comme liées, ainsi que prévu à la partie III, par les obligations résultant des articles et des paragraphes ci-après.

Article 1^{er} Droit au travail

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au travail, les Parties Contractantes s'engagent :

1. à reconnaître comme l'un de leurs principaux objectifs et responsabilités la réalisation et le maintien du niveau le plus élevé et le plus stable possible de l'emploi en vue de la réalisation du plein emploi;
2. à protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris;
3. à établir ou à maintenir des services gratuits de l'emploi pour tous les travailleurs;
4. à assurer ou à favoriser une orientation, une formation et une réadaptation professionnelles appropriées.

Article 2 Droit à des conditions de travail équitables

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à des conditions de travail équitables, les Parties Contractantes s'engagent :

1. à fixer une durée raisonnable au travail journalier et hebdomadaire, la semaine de travail devant être progressivement réduite pour autant que l'augmentation de la productivité et les autres facteurs entrant en jeu le permettent;
2. à prévoir des jours fériés payés;
3. à assurer l'octroi d'un congé payé annuel de deux semaines au minimum;
4. à assurer aux travailleurs employés à des occupations dangereuses ou insalubres déterminées soit une réduction de la durée du travail, soit des congés payés supplémentaires;
5. à assurer un repos hebdomadaire qui coïncide autant que possible avec le jour de la semaine reconnu comme jour de repos par la tradition ou les usages du pays ou de la région.

Article 3 Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, les Parties Contractantes s'engagent :

1. à édicter des règlements de sécurité et d'hygiène;

2. à édicter des mesures de contrôle de l'application de ces règlements;
3. à consulter, lorsqu'il y a lieu, les organisations d'employeurs et de travailleurs sur les mesures tendant à améliorer la sécurité et l'hygiène du travail.

Article 4 Droit à une rémunération équitable

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à une rémunération équitable, les Parties Contractantes s'engagent:

1. à reconnaître le droit des travailleurs à une rémunération suffisante pour leur assurer, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie décent;
2. à reconnaître le droit des travailleurs à un taux de rémunération majoré pour les heures de travail supplémentaires, exception faite de certains cas particuliers;
3. à reconnaître le droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale;
4. à reconnaître le droit de tous les travailleurs à un délai de préavis raisonnable dans le cas de cessation de l'emploi;
5. à n'autoriser des retenues sur les salaires que dans les conditions et limites prescrites par la législation ou la réglementation nationale ou fixées par des conventions collectives ou des sentences arbitrales.

L'exercice de ces droits doit être assuré soit par voie de conventions collectives librement conclues, soit par des méthodes légales de fixation des salaires, soit de toute autre manière appropriée aux conditions nationales.

Article 5 Droit syndical

En vue de garantir ou de promouvoir la liberté pour les travailleurs et les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux et d'adhérer à ces organisations, les Parties Contractantes s'engagent à ce que la législation nationale ne porte pas atteinte, ni ne soit appliquée de manière à porter atteinte à cette liberté. La mesure dans laquelle les garanties prévues au présent article s'appliqueront à la police sera déterminée par la législation ou la réglementation nationale. Le principe de l'application de ces garanties aux membres des forces armées et la mesure dans laquelle elles s'appliqueraient à cette catégorie de personnes sont également déterminés par la législation ou la réglementation nationale.

Article 6 Droit de négociation collective

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties Contractantes s'engagent:

1. à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs;

2. à promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives;
3. à favoriser l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail;

et reconnaissent:

4. le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur.

Article 7 Droit des enfants et des adolescents à la protection

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des enfants et des adolescents à la protection, les Parties Contractantes s'engagent:

1. à fixer à 15 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi, dès dérogations étant toutefois admises pour les enfants employés à des travaux légers déterminés qui ne risquent pas de porter atteinte à leur santé, à leur moralité ou à leur éducation;
2. à fixer un âge minimum plus élevé d'admission à l'emploi pour certaines occupations déterminées considérées comme dangereuses ou insalubres;
3. à interdire que les enfants encore soumis à l'instruction obligatoire soient employés à des travaux qui les privent du plein bénéfice de cette instruction;
4. à limiter la durée du travail des travailleurs de moins de 16 ans pour qu'elle corresponde aux exigences de leur développement et, plus particulièrement, aux besoins de leur formation professionnelle;
5. à reconnaître le droit des jeunes travailleurs et apprentis à une rémunération équitable ou à une allocation appropriée;
6. à prévoir que les heures que les adolescents consacrent à la formation professionnelle pendant la durée normale du travail avec le consentement de l'employeur seront considérées comme comprises dans la journée de travail;
7. à fixer à trois semaines au minimum la durée des congés payés annuels des travailleurs de moins de 18 ans;
8. à interdire l'emploi des travailleurs de moins de 18 ans à des travaux de nuit, exception faite pour certains emplois déterminés par la législation ou la réglementation nationale;

9. à prévoir que les travailleurs de moins de 18 ans occupés dans certains emplois déterminés par la législation ou la réglementation nationale doivent être soumis à un contrôle médical régulier;
10. à assurer une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels les enfants et les adolescents sont exposés, et notamment contre ceux qui résultent d'une façon directe ou indirecte de leur travail.

Article 8 Droit des travailleuses à la protection

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleuses à la protection, les Parties Contractantes s'engagent:

1. à assurer aux femmes, avant et après l'accouchement, un repos d'une durée totale de 12 semaines au minimum, soit par un congé payé, soit par des prestations appropriées de sécurité sociale ou par des fonds publics;
2. à considérer comme illégal pour un employeur de signifier son licenciement à une femme durant l'absence en congé de maternité ou à une date telle que le délai de préavis expire pendant cette absence;
3. à assurer aux mères qui allaitent leurs enfants des pauses suffisantes à cette fin;
4. (a) à réglementer l'emploi de la main-d'œuvre féminine pour le travail de nuit dans les emplois industriels;
(b) à interdire tout emploi de la main-d'œuvre féminine à des travaux de sous-sol dans les mines, et, s'il y a lieu, à tous travaux ne convenant pas à cette main-d'œuvre en raison de leur caractère dangereux, insalubre ou pénible.

Article 9 Droit à l'orientation professionnelle

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'orientation professionnelle, les Parties Contractantes s'engagent à procurer ou promouvoir, en tant que de besoin, un service qui aidera toutes les personnes, y compris celles qui sont handicapées, à résoudre les problèmes relatifs au choix d'une profession ou à l'avancement professionnel, compte tenu des caractéristiques de l'intéressé et de la relation entre celles-ci et les possibilités du marché de l'emploi; cette aide devra être fournie, gratuitement, tant aux jeunes, y compris les enfants d'âge scolaire, qu'aux adultes.

Article 10 Droit à la formation professionnelle

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la formation professionnelle, les Parties Contractantes s'engagent:

1. à assurer ou à favoriser, en tant que de besoin, la formation technique et professionnelle de toutes les personnes, y compris celles qui sont

handicapées, en consultation avec les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, et à accorder des moyens permettant l'accès à l'enseignement technique supérieur et à l'enseignement universitaire d'après le seul critère de l'aptitude individuelle;

2. à assurer ou à favoriser un système d'apprentissage et d'autres systèmes de formation des jeunes garçons et filles, dans leurs divers emplois;
3. à assurer ou à favoriser, en tant que de besoin:
 - (a) des mesures appropriées et facilement accessibles en vue de la formation des travailleurs adultes;
 - (b) des mesures spéciales en vue de la rééducation professionnelle des travailleurs adultes, rendue nécessaire par l'évolution technique ou par une orientation nouvelle du marché du travail.
4. à encourager la pleine utilisation des moyens prévus par des dispositions appropriées telles que:
 - (a) la réduction ou l'abolition de tous droits et charges;
 - (b) l'octroi d'une assistance financière dans les cas appropriés;
 - (c) l'inclusion dans les heures normales de travail du temps consacré aux cours supplémentaires de formation suivis pendant l'emploi par le travailleur à la demande de son employeur;
 - (d) la garantie, au moyen d'un contrôle approprié, en consultation avec les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, de l'efficacité du système d'apprentissage et de tout autre système de formation pour jeunes travailleurs, et, d'une manière générale, de la protection adéquate des jeunes travailleurs.

Article 11 Droit à la protection de la santé

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection de la santé, les Parties Contractantes s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques et privées, des mesures appropriées tendant notamment:

1. à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente;
2. à prévoir des services de consultation et d'éducation pour ce qui concerne l'amélioration de la santé et le développement du sens de la responsabilité individuelle en matière de santé;
3. à prévenir, dans la mesure du possible, les maladies épidémiques, endémiques et autres.

Article 12 Droit à la sécurité sociale

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité sociale, les Parties Contractantes s'engagent:

1. à établir ou à maintenir un régime de sécurité sociale;
2. à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification de la Convention internationale du Travail (n° 102) concernant la norme minimum de la sécurité sociale;
3. à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut;
4. à prendre des mesures, par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux appropriés ou par d'autres moyens, et sous réserve des conditions arrêtées dans ces accords, pour assurer:
 - (a) l'égalité de traitement entre les nationaux de chacune des Parties Contractantes et les ressortissants des autres Parties en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale, y compris la conservation des avantages accordés par les législations de sécurité sociale, quels que puissent être les déplacements que les personnes protégées pourraient effectuer entre les territoires des Parties Contractantes;
 - (b) l'octroi, le maintien et le rétablissement des droits à la sécurité sociale par des moyens tels que la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies conformément à la législation de chacune des Parties Contractantes.

Article 13 Droit à l'assistance sociale et médicale

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'assistance sociale et médicale, les Parties Contractantes s'engagent:

1. à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état;
2. à veiller à ce que les personnes bénéficiant d'une telle assistance ne souffrent pas, pour cette raison, d'une diminution de leurs droits politiques ou sociaux;
3. à prévoir que chacun puisse obtenir, par des services compétents de caractère public ou privé, tous conseils et toute aide personnelle nécessaires pour prévenir, abolir ou alléger l'état de besoin d'ordre personnel et d'ordre familial;
4. à appliquer les dispositions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 du présent article, sur un pied d'égalité avec leurs nationaux, aux ressortissants des autres Parties Contractantes se trouvant légalement sur leur territoire, conformément aux obligations qu'Elles assument en vertu de la

Convention européenne d'assistance sociale et médicale, signée à Paris le 11 décembre 1953.

Article 14 Droit au bénéfice des services sociaux

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à bénéficier des services sociaux, les Parties Contractantes s'engagent:

1. à encourager ou organiser les services utilisant les méthodes propres au service social et qui contribuent au bien-être et au développement des individus et des groupes dans la communauté ainsi qu'à leur adaptation au milieu social;
2. à encourager la participation des individus et des organisations bénévoles ou autres à la création ou au maintien de ces services.

Article 15 Droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale, les Parties Contractantes s'engagent:

1. à prendre des mesures appropriées pour mettre à la disposition des intéressés des moyens de formation professionnelle, y compris, s'il y a lieu, des institutions spécialisées de caractère public ou privé;
2. à prendre des mesures appropriées pour le placement des personnes physiquement diminuées, notamment au moyen de services spécialisés de placement, de possibilités d'emploi protégé et de mesures propres à encourager les employeurs à embaucher des personnes physiquement diminuées.

Article 16 Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique

En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties Contractantes s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées.

Article 17 Droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de la mère et de l'enfant à une

protection sociale et économique, les Parties Contractantes prendront toutes les mesures nécessaires et appropriées à cette fin, y compris la création ou le maintien d'institutions ou de services appropriés.

Article 18 Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties Contractantes

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire de toute autre Partie Contractante, les Parties Contractantes s'engagent :

1. à appliquer les règlements existants dans un esprit libéral;
2. à simplifier les formalités en vigueur et à réduire ou supprimer les droits de chancellerie et autres taxes payables par les travailleurs étrangers ou par leurs employeurs;
3. à assouplir, individuellement ou collectivement, les réglementations régissant l'emploi des travailleurs étrangers;

et reconnaissent :

4. le droit de sortie de leurs nationaux désireux d'exercer une activité lucrative sur le territoire des autres Parties Contractantes.

Article 19 Droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie Contractante, les Parties Contractantes s'engagent :

1. à maintenir ou à s'assurer qu'il existe des services gratuits appropriés chargés d'aider ces travailleurs et, notamment, de leur fournir des informations exactes, et à prendre toutes mesures utiles, pour autant que la législation et la réglementation nationales le permettent, contre toute propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration;
2. à adopter, dans les limites de leur juridiction, des mesures appropriées pour faciliter le départ, le voyage et l'accueil de ces travailleurs et de leurs familles, et à leur assurer, dans les limites de leur juridiction, pendant le voyage, les services sanitaires et médicaux nécessaires, ainsi que de bonnes conditions d'hygiène;
3. à promouvoir la collaboration, suivant les cas, entre les services sociaux, publics ou privés, des pays d'émigration et d'immigration;
4. à garantir à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire, pour autant que ces matières sont régies par la législation ou la réglementation ou sont soumises au contrôle des autorités administratives, un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux en ce qui concerne les matières suivantes :

- (a) la rémunération et les autres conditions d'emploi et de travail;
 - (b) l'affiliation aux organisations syndicales et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives;
 - (c) le logement;
5. à assurer à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire un traitement non moins favorable qu'à leurs propres nationaux en ce qui concerne les impôts, taxes et contributions afférents au travail, perçus au titre du travailleur;
 6. à faciliter autant que possible le regroupement de la famille du travailleur migrant autorisé à s'établir lui-même sur le territoire;
 7. à assurer à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux pour les actions en justice concernant les questions mentionnées dans le présent article;
 8. à garantir à ces travailleurs résidant régulièrement sur leur territoire qu'ils ne pourront être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'Etat ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs;
 9. à permettre, dans le cadre des limites fixées par la législation, le transfert de toute partie des gains et des économies des travailleurs migrants que ceux-ci désirent transférer;
 10. à étendre la protection et l'assistance prévues par le présent article aux travailleurs migrants travaillant pour leur propre compte, pour autant que les mesures en question sont applicables à cette catégorie.

Partie III

Article 20 Engagements

1. Chacune des Parties Contractantes s'engage:
 - (a) à considérer la partie I de la présente Charte comme une déclaration déterminant les objectifs dont Elle poursuivra par tous les moyens utiles la réalisation, conformément aux dispositions du paragraphe introductif de ladite partie;
 - (b) à se considérer comme liée par cinq au moins des sept articles suivants de la partie II de la Charte: articles 1, 5, 6, 12, 13, 16 et 19;
 - (c) à se considérer comme liée par un nombre supplémentaire d'articles ou paragraphes numérotés de la partie II de la Charte, qu'Elle choisira, pourvu que le nombre total des articles et des paragraphes numérotés qui la lient ne soit pas inférieur à 10 articles ou à 45 paragraphes numérotés.
2. Les articles ou paragraphes choisis conformément aux dispositions des alinéas (b) et (c) du paragraphe 1 du présent article seront notifiés au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe par la Partie Contractante au moment du dépôt de son instrument de ratification ou d'approbation.

3. Chacune des Parties Contractantes pourra, à tout moment ultérieur, déclarer par notification adressée au Secrétaire Général qu'Elle se considère comme liée par tout autre article ou paragraphe numéroté figurant dans la partie II de la Charte et qu'Elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification ou de l'approbation et porteront les mêmes effets dès le trentième jour suivant la date de la notification.

4. Le Secrétaire Général communiquera à tous les Gouvernements signataires et au Directeur Général du Bureau International du Travail toute notification reçue par lui conformément à la présente partie de la Charte.

5. Chaque Partie Contractante disposera d'un système d'inspection du travail approprié à ses conditions nationales.

Partie IV

Article 21 Rapports relatifs aux dispositions acceptées

Les Parties Contractantes présenteront au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, dans une forme à déterminer par le Comité des Ministres, un rapport biennal, relatif à l'application des dispositions de la partie II de la Charte qu'Elles ont acceptées.

Article 22 Rapports relatifs aux dispositions qui n'ont pas été acceptées

Les Parties Contractantes présenteront au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, à des intervalles appropriés et sur la demande du Comité des Ministres, des rapports relatifs aux dispositions de la partie II de la Charte qu'Elles n'ont pas acceptées au moment de la ratification ou de l'approbation, ni par une notification ultérieure. Le Comité des Ministres déterminera, à des intervalles réguliers, à propos de quelles dispositions ces rapports seront demandés et quelle sera leur forme.

Article 23 Communication de copies

1. Chacune des Parties Contractantes adressera copies des rapports visés aux articles 21 et 22 à celles de ses organisations nationales qui sont affiliées aux organisations internationales d'employeurs et de travailleurs qui seront invitées, conformément à l'article 27, paragraphe 2, à se faire représenter aux réunions du Sous-comité du Comité social gouvernemental.

2. Les Parties Contractantes transmettront au Secrétaire Général toutes observations sur lesdits rapports reçues de la part de ces organisations nationales, si celles-ci le demandent.

Article 24 Examen des rapports

Les rapports présentés au Secrétaire Général en application des articles 21 et 22 seront examinés par un Comité d'experts, qui sera également en possession de toutes observations transmises au Secrétaire Général conformément au paragraphe 2 de l'article 23.

Article 25 Comité d'experts

1. Le Comité d'experts sera composé de sept membres au plus désignés par le Comité des Ministres sur une liste d'experts indépendants de la plus haute intégrité et d'une compétence reconnue dans les matières sociales internationales, qui seront proposés par les Parties Contractantes.

2. Les membres du Comité seront nommés pour une période de six ans; leur mandat pourra être renouvelé. Toutefois, les mandats de deux des membres désignés lors de la première nomination prendront fin à l'issue d'une période de quatre ans.

3. Les membres dont le mandat prendra fin au terme de la période initiale de quatre ans seront désignés par tirage au sort par le Comité des Ministres immédiatement après la première nomination.

4. Un membre du Comité d'experts nommé en remplacement d'un membre dont le mandat n'est pas expiré achève le terme du mandat de son prédécesseur.

Article 26 Participation de l'Organisation Internationale du Travail

L'Organisation Internationale du Travail sera invitée à désigner un représentant en vue de participer, à titre consultatif, aux délibérations du Comité d'experts.

Article 27 Sous-comité du Comité social gouvernemental

1. Les rapports des Parties Contractantes ainsi que les conclusions du Comité d'experts seront soumis pour examen à un Sous-comité du Comité social gouvernemental du Conseil de l'Europe.

2. Ce Sous-comité sera composé d'un représentant de chacune des Parties Contractantes. Il invitera deux organisations internationales d'employeurs et deux organisations internationales de travailleurs, au plus, à envoyer des observateurs, à titre consultatif, à ses réunions. Il pourra, en outre, appeler en consultation deux représentants, au plus, d'organisations internationales non-gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe, sur des questions pour lesquelles elles sont particulièrement qualifiées telles que, par exemple, le bien-être social et la protection économique et sociale de la famille.

3. Le Sous-comité présentera au Comité des Ministres un rapport contenant ses conclusions, en y annexant le rapport du Comité d'experts.

Article 28 Assemblée consultative

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe transmettra à l'Assemblée Consultative les conclusions du Comité d'experts. L'Assemblée Consultative communiquera au Comité des Ministres son avis sur ces conclusions.

Article 29 Comité des ministres

A la majorité des deux tiers des membres ayant le droit d'y siéger, le Comité des Ministres pourra, sur la base du rapport du Sous-comité et après avoir consulté l'Assemblée Consultative, adresser toutes recommandations nécessaires à chacune des Parties Contractantes.

Partie V

Article 30 Dérogations en cas de guerre ou de danger public

1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Partie Contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Charte, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.
2. Toute Partie Contractante ayant exercé ce droit de dérogation tient, dans un délai raisonnable, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer le Secrétaire Général de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et à laquelle les dispositions de la Charte qu'Elle a acceptées reçoivent de nouveau pleine application.
3. Le Secrétaire Général informera les autres Parties Contractantes et le Directeur Général du Bureau International du Travail de toutes les communications reçues conformément au paragraphe 2 du présent article.

Article 31 Restrictions

1. Les droits et principes énoncés dans la partie I, lorsqu'ils seront effectivement mis en œuvre, et l'exercice effectif de ces droits et principes, tel qu'il est prévu dans la partie II, ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiés dans les parties I et II, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.
2. Les restrictions apportées en vertu de la présente Charte aux droits et obligations reconnus dans celle-ci ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues.

Article 32 Relations entre la Charte et le droit interne ou les accords internationaux

Les dispositions de la présente Charte ne portent pas atteinte aux dispositions de droit interne et des traités, conventions ou accords bilatéraux ou multilatéraux qui sont ou entreront en vigueur et qui seraient plus favorables aux personnes protégées.

Article 33 Mise en œuvre au moyen de conventions collectives

1. Dans les Etats membres où les dispositions des paragraphes 1, 2, 3, 4, et 5 de l'article 2, des paragraphes 4, 6 et 7 de l'article 7, et des paragraphes 1, 2, 3 et 4 de l'article 10 de la partie II de la présente Charte relèvent normalement de conventions conclues entre employeurs ou organisations d'employeurs et organisations de travailleurs, ou sont normalement mises en œuvre autrement que par la voie légale, les Parties Contractantes peuvent prendre les engagements correspondants, et ces engagements seront considérés comme remplis dès lors que ces dispositions seront appliquées à la grande majorité des travailleurs intéressés par de telles conventions ou par d'autres moyens.

2. Dans les Etats membres où ces dispositions relèvent normalement de la législation, les Parties Contractantes peuvent également prendre les engagements correspondants, et ces engagements seront considérés comme remplis dès lors que ces dispositions seront appliquées par la loi à la grande majorité des travailleurs intéressés.

Article 34 Application territoriale

1. La présente Charte s'applique au territoire métropolitain de chaque Partie Contractante. Tout Gouvernement signataire peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification ou d'approbation, préciser, par déclaration faite au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le territoire qui est considéré à cette fin comme son territoire métropolitain.

2. Toute Partie Contractante peut, au moment de la ratification ou de l'approbation de la présente Charte, ou à tout autre moment par la suite, déclarer, par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, que la Charte, en tout ou en partie, s'appliquera à celui ou à ceux des territoires non métropolitains désignés dans ladite déclaration et dont Elle assure les relations internationales ou dont Elle assume la responsabilité internationale. Elle spécifiera dans cette déclaration les articles ou paragraphes de la partie II de la Charte qu'Elle accepte comme obligatoires en ce qui concerne chacun des territoires désignés dans la déclaration.

3. La Charte s'appliquera au territoire ou aux territoires désignés dans la déclaration visée au paragraphe précédent à partir du trentième jour qui

suivra la date à laquelle le Secrétaire Général aura reçu la notification de cette déclaration.

4. Toute Partie Contractante pourra, à tout moment ultérieur, déclarer, par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, que, en ce qui concerne un ou plusieurs des territoires auxquels la Charte s'applique en vertu du paragraphe 2 du présent article, Elle accepte comme obligatoire tout article ou paragraphe numéroté qu'Elle n'avait pas encore accepté en ce qui concerne ce ou ces territoires. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la déclaration originale en ce qui concerne le territoire en question et porteront les mêmes effets à partir du trentième jour qui suivra la date de la notification.

5. Le Secrétaire Général communiquera aux autres Gouvernements signataires et au Directeur Général du Bureau International du Travail toute notification qui lui aura été transmise en vertu du présent article.

Article 35 Signature, ratification, entrée en vigueur

1. La présente Charte est ouverte à la signature des Membres du Conseil de l'Europe. Elle sera ratifiée ou approuvée. Les instruments de ratification ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général.

2. La présente Charte entrera en vigueur le trentième jour suivant la date du dépôt du cinquième instrument de ratification ou d'approbation.

3. Pour tout signataire qui la ratifiera ultérieurement, la Charte entrera en vigueur le trentième jour suivant la date du dépôt de son instrument de ratification ou d'approbation.

4. Le Secrétaire Général notifiera à tous les Membres du Conseil de l'Europe et au Directeur Général du Bureau International du Travail l'entrée en vigueur de la Charte, les noms des Parties Contractantes qui l'auront ratifiée ou approuvée et le dépôt de tout instrument de ratification ou d'approbation intervenu ultérieurement.

Article 36 Amendements

Tout Membre du Conseil de l'Europe peut proposer des amendements à la présente Charte par communication adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général transmettra aux autres Membres du Conseil de l'Europe les amendements ainsi proposés qui seront examinés par le Comité des Ministres et soumis pour avis à l'Assemblée Consultative. Tout amendement approuvé par le Comité des Ministres entrera en vigueur le trentième jour après que toutes les Parties Contractantes auront informé le Secrétaire Général de leur acceptation. Le Secrétaire Général notifiera à tous les Etats Membres du Conseil de l'Europe et au Directeur Général du Bureau International du Travail l'entrée en vigueur de ces amendements.

Article 37 Dénonciation

1. Aucune Partie Contractante ne peut dénoncer la présente Charte avant l'expiration d'une période de cinq ans après la date à laquelle la Charte est entrée en vigueur en ce qui la concerne, ou avant l'expiration de toute autre période ultérieure de deux ans et, dans tous les cas, un préavis de six mois sera notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui en informera les autres Parties Contractantes et le Directeur Général du Bureau International du Travail. Cette dénonciation n'affecte pas la validité de la Charte à l'égard des autres Parties Contractantes, sous réserve que le nombre de celles-ci ne soit jamais inférieur à cinq.

2. Toute Partie Contractante peut, aux termes des dispositions énoncées dans le paragraphe précédent, dénoncer tout article ou paragraphe de la partie II de la Charte qu'Elle a accepté, sous réserve que le nombre des articles ou paragraphes auxquels cette Partie Contractante est tenue ne soit jamais inférieur à 10 dans le premier cas et à 45 dans le second et que ce nombre d'articles ou paragraphes continue de comprendre les articles choisis par cette Partie Contractante parmi ceux auxquels une référence spéciale est faite dans l'article 20, paragraphe 1, alinéa (b).

3. Toute Partie Contractante peut dénoncer la présente Charte ou tout article ou paragraphe de la partie II de la Charte aux conditions prévues au paragraphe 1 du présent article, en ce qui concerne tout territoire auquel s'applique la Charte en vertu d'une déclaration faite conformément au paragraphe 2 de l'article 34.

Article 38 Annexe

L'Annexe à la présente Charte fait partie intégrante de celle-ci.

En foi de quoi, les soussignés dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Charte.

Fait à Turin, le 18 octobre 1961, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général en communiquera des copies certifiées conformes à tous les signataires.

(Suivent les signatures)

Annexe à la Charte sociale

Portée de la Charte Sociale en ce qui concerne les personnes protégées

1. Sous réserve des dispositions de l'article 12, paragraphe 4, et de l'article 13, paragraphe 4, les personnes visées aux articles 1^{er} à 17 ne comprennent les étrangers que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties Contractantes résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie Contractante intéressée, étant entendu que les articles susvisés seront interprétés à la lumière des dispositions des articles 18 et 19.

La présente interprétation n'exclut pas l'extension de droits analogues à d'autres personnes par l'une quelconque des Parties Contractantes.

2. Chaque Partie Contractante accordera aux réfugiés répondant à la définition de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés, et résidant régulièrement sur son territoire, un traitement aussi favorable que possible et en tout cas non moins favorable que celui auquel Elle s'est engagée en vertu de la Convention de 1951, ainsi que de tous autres accords internationaux existants et applicables aux réfugiés mentionnés ci-dessus.

Partie I

Paragraphe 18

et

Partie II

Article 18, paragraphe 1

Il est entendu que ces dispositions ne concernent pas l'entrée sur le territoire des Parties Contractantes et ne portent pas atteinte à celles de la Convention européenne d'Etablissement signée à Paris le 13 décembre 1955.

Partie II

Article 1^{er}, paragraphe 2

Cette disposition ne saurait être interprétée ni comme interdisant ni comme autorisant les clauses ou pratiques de sécurité syndicale.

Article 4, paragraphe 4

Cette disposition sera interprétée de manière à ne pas interdire un licenciement immédiat en cas de faute grave.

Article 4, paragraphe 5

Il est entendu qu'une Partie Contractante peut prendre l'engagement requis dans ce paragraphe si les retenues sur salaires sont interdites pour la grande majorité des travailleurs, soit par la loi, soit par les conventions collectives ou les sentences arbitrales, les seules exceptions étant constituées par les personnes non visées par ces instruments.

Article 6, paragraphe 4

Il est entendu que chaque Partie Contractante peut, en ce qui la concerne, réglementer l'exercice du droit de grève par la loi, pourvu que toute autre restriction éventuelle à ce droit puisse être justifiée aux termes de l'article 31.

Article 7, paragraphe 8

Il est entendu qu'une Partie Contractante aura rempli l'engagement requis dans ce paragraphe si Elle se conforme à l'esprit de cet engagement en prévoyant dans sa législation que la grande majorité des mineurs de 18 ans ne sera pas employée à des travaux de nuit.

Article 12, paragraphe 4

Les mots «et sous réserve des conditions arrêtées dans ces accords» figurant dans l'introduction à ce paragraphe sont considérés comme signifiant que, en ce qui concerne les prestations existant indépendamment d'un système contributif, une Partie Contractante peut requérir l'accomplissement d'une période de résidence prescrite avant d'octroyer ces prestations aux ressortissants d'autres Parties Contractantes.

Article 13, paragraphe 4

Les gouvernements qui ne sont pas Parties à la Convention européenne d'Assistance sociale et médicale peuvent ratifier la Charte sociale en ce qui concerne ce paragraphe, sous réserve qu'ils accordent aux ressortissants des autres Parties Contractantes un traitement conforme aux dispositions de la dite Convention.

Article 19, paragraphe 6

Aux fins d'application de la présente disposition, les termes «famille du travailleur migrant» sont interprétés comme visant au moins l'épouse du travailleur et ses enfants de moins de 21 ans qui sont à sa charge.

Partie III

Il est entendu que la Charte contient des engagements juridiques de caractère international dont l'application est soumise au seul contrôle visé par la partie IV.

Article 20, paragraphe 1

Il est entendu que les «paragrapes numérotés» peuvent comprendre des articles ne contenant qu'un seul paragraphe.

Partie V*Article 30*

Les termes «en cas de guerre ou en cas d'autre danger public» seront interprétés de manière à couvrir également la menace de guerre.

Initiative parlementaire Ratification de la Charte sociale européenne Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 17 novembre 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.419
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.05.1996
Date	
Data	
Seite	717-825
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 607

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.