

Vers une ratification de la Charte sociale européenne par la Suisse?

**La ratification est possible
juridiquement et politiquement**

Dossier préparé par: Bruno Keel, AvenirSocial

Février 2009

Avertissement: Le contenu des «dossiers du mois»
de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

RESUME

L'ancien texte de la charte sociale européenne avait été signé par le Conseil fédéral en 1976 déjà. Par cette signature, la Suisse signalait son intention de ratifier cette importante convention des droits de l'homme.

Pourtant, jusqu'à ce jour, aucune majorité n'a pu être trouvée pour que cette charte soit ratifiée. AvenirSocial, l'association des professionnels du travail social souhaite voir remettre sur les rails un processus politique qui a été interrompu, et ce, avec le soutien de diverses personnalités et organisations de la société civile, et de certains membres des chambres particulièrement sensibles aux questions sociales.

AvenirSocial a mandaté le Prof. Dr Kurt Pärli et le Dr Edgar Imhof, de la Haute école des sciences appliquées de Zurich pour réaliser une expertise juridique sur la faisabilité ou non d'une telle ratification par la Suisse et à quelles conditions. Un remarquable document de 153 pages a été rédigé à cet effet. En résumé: la Confédération peut, sans prendre de nouveaux engagements internationaux, respecter les conditions minimales nécessaires à une ratification de la Charte sociale révisée de 1996. Cela n'impliquerait ni un quelconque accroissement des mesures sociales ni des coûts supplémentaires. L'argument principal que les opposants avaient avancé par le passé n'est donc pas recevable.

En novembre 2009, la Suisse va assumer la présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Une occasion unique est ainsi offerte à la Suisse. Sous les projecteurs des médias, notre pays peut prouver qu'il adhère aux objectifs du Conseil de l'Europe, en comblant une grande lacune de son système de protection des droits humains, à l'échelon européen, après trente ans d'attente.

Ci-après, vous trouverez des informations sur la Charte sociale et le développement de quelques questions qui peuvent se poser à son sujet. Les résultats de l'expertise sont expliqués, avec une mise en lumière des conséquences possibles en ce qui concerne la politique intérieure et la politique extérieure.

RIASSUNTO

Il vecchio testo della Carta sociale europea era stato firmato dal Consiglio federale già nel 1976. Con questa firma, la Svizzera manifestava la sua intenzione di ratificare questa importante convenzione dei diritti dell'uomo.

Tuttavia, fino a oggi, non è stato possibile avere la maggioranza affinché questa carta fosse ratificata. AvenirSocial, l'associazione dei professionisti del lavoro sociale, auspica che sia riavviato un processo politico che è stato interrotto, e questo con il sostegno di diverse personalità e organizzazioni della società civile, e di alcuni membri delle camere particolarmente sensibili alle questioni sociali.

AvenirSocial ha dato mandato al Prof. Dr. Kurt Pärli e al Dr. Edgar Imhof, della Scuola superiore delle scienze applicate di Zurigo, di realizzare una perizia giuridica sulla fattibilità meno di una tale ratifica per la Svizzera, e a quali condizioni. Un documento rimarchevole di 153 pagine è stato redatto a questo scopo. In sintesi: la Confederazione può, senza prendere nuovi impegni internazionali, rispettare le condizioni minime necessarie ad una ratifica della Carta sociale revisionata del 1996. Questo non implicherebbe né un aumento delle misure sociali né costi supplementari. L'argomento principale che gli oppositori avevano addotto in passato non è dunque pertinente.

In novembre 2009, la Svizzera assumerà la presidenza del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Un'occasione unica è così offerta alla Svizzera. Sotto i proiettori dei media, il nostro paese può provare che aderisce agli obiettivi del Consiglio d'Europa, colmando una grande lacuna del suo sistema di protezione dei diritti umani, a scala europea, dopo trent'anni di attesa.

Qui di seguito trovate delle informazioni sulla Carta sociale e lo sviluppo di qualche questione che può porsi a questo soggetto. I risultati della perizia sono spiegati mettendo in luce le conseguenze possibili in materia di politica interna e di politica estera.

La Charte sociale: un complément à la Convention européenne des droits de l'homme

La Suisse est depuis 1963 un membre actif du Conseil de l'Europe, sis à Strasbourg. L'une des tâches principales de ce Conseil est la défense des droits de l'homme, qui repose sur deux piliers principaux. Il y a d'une part la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et, d'autre part, la Charte sociale européenne. La CEDH concerne les droits civils et politiques. La Suisse a ratifié cette convention en 1974. La Charte sociale, quant à elle, protège les droits économiques, sociaux et culturels. Elle n'a pas encore été ratifiée par la Suisse.

La CEDH garantit p.ex. le droit à la vie (art. 2), interdit la torture (art. 3), l'esclavage et le travail forcé (art. 4), prévoit un droit à la liberté et à la sécurité (art. 5), règle la question du droit à un procès équitable et celle des droits des accusés (art. 6), ainsi que le principe selon lequel il n'y a pas de peine sans loi (art.7). Elle en appelle au respect de la sphère privée (art. 8), garantit un droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 9), à la liberté d'expression (art. 10), à la liberté de réunion et d'association (art. 11), prévoit un droit de se marier et de fonder une famille (art. 12), et interdit finalement la discrimination en ce qui concerne la jouissance des droits reconnus (art. 14) (cf. Weiss 1997).

La Charte sociale constitue le complément à la CEDH, du côté des droits sociaux et des droits relatifs au travail. Les droits économiques concernent le monde du travail. Ils veulent tenter de protéger les travailleuses et travailleurs contre l'exploitation. Ils permettent l'adhésion à un syndicat, règlent la formation professionnelle et protègent certains groupes particuliers comme les personnes handicapées, les enfants, les jeunes, les travailleurs migrants ou les femmes enceintes, dans le cadre du travail. Concrètement, p.ex., le travail des enfants de moins de 15 ans est interdit; les mères ont le droit d'allaiter leur enfant durant les heures de travail; une femme ne peut pas être congédiée pendant sa grossesse ou pendant son congé maternité.

Les droits sociaux veulent protéger la santé (p.ex. prévention des accidents et des épidémies), et garantir le droit à la sécurité sociale (assurances sociales), à l'aide sociale et à l'accès aux services sociaux en cas d'urgence. En outre, la Charte veut préserver les enfants et les jeunes d'abus corporels et moraux. Elle veut offrir une protection et une assistance toutes particulières aux familles, aux personnes âgées et aux travailleurs migrants. Les frais de logement des personnes disposant de revenus modestes doivent être supportables.

Parmi les droits culturels, il y a l'éducation de base gratuite, le droit à une formation professionnelle et le droit pour les personnes handicapées à un accès aux activités culturelles (cf. Conseil de l'Europe 2002).

La Charte sociale fixe des standards minimaux pour une existence digne, exempte de détresse et de peur. L'objectif est de diminuer la pauvreté et l'exclusion sociale.

Une personne entièrement occupée à lutter pour sa survie ne pourra que difficilement accéder aux droits civils et politiques, qui sont des droits humains.

Pas de «juges étrangers»

Parmi les caractéristiques principales de la CEDH, il y a la possibilité de recourir à la Cour européenne des droits de l'homme. Les citoyennes et citoyens des Etats signataires peuvent déposer individuellement une plainte, si toutes les autres voies de droit ont été utilisées sans succès dans le pays en question. La Cour européenne, sise à Strasbourg, compte autant de Juges que le Conseil de l'Europe compte d'Etats membres (47). Ils sont élus pour six ans et sont engagés au service du Conseil de l'Europe, afin qu'ils puissent garder leur indépendance face à l'Etat qui les a proposés (cf. Edinger 2005). La Suisse n'est donc pas livrée à un Tribunal étranger, puisqu'elle envoie une représentation dans cet organe. Pendant des années, elle a même eu l'honneur de voir Luzius Wildhaber (Bâle) présider la Cour européenne de justice.

Contrairement à la CEDH, la Charte sociale ne contient pas de prérogatives individuelles, et les violations des dispositions de la Charte ne peuvent pas être attaquées devant la Cour européenne des droits de l'homme. Les Etats sont uniquement contraints de prendre les mesures internes nécessaires pour que la Charte soit respectée. La Charte sociale européenne est donc moins contraignante juridiquement que la CEDH.

Nous nous intéresserons plus loin aux mécanismes de contrôle de la Charte. Nous pouvons déjà constater à ce stade que le Conseil de l'Europe dispose du système de défense des droits de l'homme le plus persuasif au monde. Ainsi, par exemple, les jugements de la Cour européenne des droits de l'homme sont mis en œuvre dans plus de 90% des cas. Le contrôle subit moins la pression de jeux politiques par rapport à ce qu'on constate à l'ONU par exemple. Dans la plupart des cas, les organes de contrôle du Conseil de l'Europe effectuent leurs tâches dans les délais prévus. Il y a moins de retards que dans le cas de l'ONU.

Prise en considération des particularités nationales

Dans le cas de la CEDH, l'Etat doit approuver tous les articles. Dans le cas de la Charte sociale, chaque pays peut faire un choix parmi les 31 articles. Dans ces conditions, une acceptation «*sur mesure*» de la Charte est possible, en tenant compte de la situation nationale. Cette procédure «*à la carte*» exige les dispositions minimales suivantes: parmi les neuf droits centraux de la Charte sociale révisée (articles 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19, 20), six au moins doivent être acceptés. De plus, les Etats doivent accepter un certain nombre d'autres dispositions, pour atteindre le nombre total de dispositions suivant: 16 articles ou 63 paragraphes numérotés. Outre les six articles centraux, dix autres articles doivent être déclarés de force obligatoire. Pour dire les choses de manière simplifiée, un pays ne doit reconnaître que la moitié

environ des 31 articles et peut choisir, dans une certaine mesure, quels articles il souhaite. Par rapport à la CEDH, le chemin vers la Charte sociale comporte donc beaucoup moins d'obstacles.

Expertise

La question qui se pose à ce stade est celle de savoir si la Suisse remplit aujourd'hui déjà les conditions minimales exigées, si l'on prend en considération les progrès faits en matière de droit du travail et de droits sociaux ces dernières années. C'est le point de départ de l'expertise commandée par AvenirSocial, l'association professionnelle des travailleurs sociaux (cf. Pärli et Imhof 2008). Les questions à la base de cette recherche étaient les suivantes:

«En tenant compte de la législation helvétique en vigueur, La Suisse remplit-elle aujourd'hui les conditions de six des neuf articles du noyau dur (art. 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19, 20) de la Charte révisée?»

La Suisse remplit-elle en outre les conditions d'au moins dix articles ne faisant pas partie du noyau dur de la Charte?

La Suisse a-t-elle déjà ratifié des conventions internationales qui contiennent certains articles de la Charte sociale, p.ex. une Convention avec l'Organisation internationale du travail (OIT), le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU ou la Convention des droits de l'enfant de l'ONU?»

Résultats en ce qui concerne les articles du noyau dur

L'expertise réalisée par le Prof. Dr. Kurt Pärli et le Dr. Edgar Imhof en 2008 fait le constat suivant: si l'on considère les neuf articles du noyau dur (dont six au moins doivent être respectés), le droit suisse fait apparaître selon les articles, aucune, de petites et dans certains cas de grosses lacunes.

Selon l'expertise, la Suisse remplit aujourd'hui déjà les conditions pour quatre articles. C'est le cas pour l'article 5 (droit de s'associer librement au sein de syndicats et d'organisations de travailleurs), l'article 6 (droit de négociation collective), l'article 16 (la famille a droit à une protection sociale, juridique et économique), l'article 20 (droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe).

Pour l'article 1 (droit au travail) et l'article 13 (droit à l'assistance sociale), on constate de petites lacunes. Pour ces articles, qui comportent chacun quatre paragraphes, à chaque fois, un paragraphe n'est pas complètement respecté.

En ce qui concerne le droit au travail, il faut d'emblée dire clairement qu'il ne s'agit pas là de garantir un droit subjectif pour tout un chacun d'obtenir un emploi ou de le

conserver. Ce qui est demandé, c'est simplement que la Suisse adopte une politique qui vise le plein-emploi, ou au moins un taux de chômage le plus bas possible. C'est ce que fait actuellement la Confédération. La Suisse pourrait être critiquée uniquement en ce qui concerne le paragraphe 2 (de l'art. 1), car notre droit du travail ne contient pas expressément une disposition contre la discrimination. Une telle disposition interdirait la discrimination sur la base du sexe, de la religion, de la race, de l'idéologie, de l'affiliation à un syndicat, de l'origine nationale ou sociale et de la santé, pour tous les aspects de l'emploi. La Suisse a déjà ratifié certaines conventions qui couvrent ce point. Il s'agit de la Convention n°111 de l'Organisation internationale du travail («Core-Convention» de l'OIT), de l'article 2 du Pacte de l'ONU I (Pacte social), l'Accord de l'ONU sur la lutte contre toute forme de discrimination selon le sexe ou la race. Les organes de surveillance ont critiqué le fait que la Suisse ne dispose pas encore d'une telle législation, malgré la ratification de l'accord.

Pour le droit à l'assistance sociale, paragraphe 1, on peut constater une lacune p.ex. dans le fait que, selon notre droit sur les étrangers, une personne qui dispose d'une autorisation de séjour peut, même si elle vit en Suisse depuis des années, être exclue uniquement du fait qu'elle dépend fortement de l'aide sociale pendant une longue période. Néanmoins, les étrangères et étrangers qui vivent ici ne peuvent légalement pas être discriminés par rapport aux Suisses. Elles et ils doivent être traités comme des citoyens suisses. L'expertise estime que ce motif d'exclusion n'est utilisé que rarement et avec des précautions. La critique en provenance de Strasbourg ne serait probablement pas très vive sur ce point, car la Suisse n'exclut pas massivement pour le motif présenté ci-dessus des étrangers disposant d'une autorisation de séjour valable. Néanmoins, selon l'expertise, la Suisse aurait déjà dû changer cette disposition légale dans le cadre de la ratification du Pacte de l'ONU I relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Dans cette convention, la Suisse a déjà approuvé un texte prévoyant l'égalité de traitement entre étrangers et Suisses.

Pour les personnes séjournant illégalement en Suisse, la Charte sociale prévoit également que l'aide sociale soit limitée à un minimum dans des situations de détresse. Cela ne constitue pas une discrimination, car cette aide ne vise pas une intégration durable, mais découle d'un traitement d'urgence pour le logement, l'alimentation, l'habillement et les traitements médicaux. Selon l'article 12 de notre Constitution, et également selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la Suisse remplit les conditions nécessaires sur ce point.

Le droit suisse présente par contre de grandes lacunes dans le cas de l'article 12 (droit à la sécurité sociale), p.ex. du fait de l'absence d'obligation d'une assurance indemnité journalière, dans le domaine de l'exportation des prestations, et dans le cas de l'article 7 (droit des enfants et des adolescents à la protection), les salaires des apprentis ne sont pas fixés légalement et le temps maximal de travail des apprentis non plus. Dans ces deux articles, deux paragraphes ne sont pas compatibles avec la législation suisse. Néanmoins, ici aussi, la Suisse a reconnu le contenu des articles dans d'autres conventions concernant les droits humains.

Seul le contenu de l'article 19 (droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance) n'est pas couvert par une autre convention signée par la Suisse. Dans ce cas, quatre paragraphes ne sont pas compatibles. Il ne faut donc pas compter sur une possible reconnaissance par la Suisse du contenu de cet article.

Un nombre suffisant d'articles ne faisant pas partie du noyau dur respecté

Le droit suisse respecte, selon l'expertise, 13 articles ne faisant pas partie du noyau dur. Ce qui est demandé, c'est qu'au moins 10 le soient. La Suisse remplit les conditions pour les articles 9 (droit à l'orientation professionnelle); 11 (droit à la protection de la santé); 14 (droit au bénéfice des services sociaux); 15 (droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté); 17 (droits des enfants à une protection sociale, juridique et économique); 21 (droit à l'information et à la consultation); 22 (droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu du travail); 23 (droit des personnes âgées à une protection sociale); 26 (droit à la dignité au travail); 28 (droit des représentants des travailleurs à la protection dans l'entreprise et facilités à leur accorder); 29 (droit à l'information et à la consultation dans les procédures de licenciements collectifs); 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale); 31 (droit au logement).

Projet minimal de ratification politiquement possible

Pour qu'une majorité puisse être trouvée au Parlement, AvenirSocial propose un projet «*minimal*» de ratification, dont la priorité est clairement la garantie des acquis, sans un accroissement de mesures sociales, et sans coûts supplémentaires.

Les lacunes du côté de la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels à l'échelon européen peuvent être comblées par la Suisse de manière simple et neutre au niveau des coûts, en choisissant uniquement les six articles centraux suivants: 1, 5, 6, 13, 16, 20. De manière délibérée, l'article 12 (droit à la sécurité sociale) est laissé de côté, car il a été très critiqué par le camp bourgeois lors de la dernière votation; il aurait conduit selon la droite à des coûts supplémentaires trop élevés (p.ex. exportation des prestations par les étrangers et étrangères).

En outre, il faudrait reconnaître uniquement les 13 articles ne faisant pas partie du noyau dur de la Charte sociale qui sont déjà compatibles avec le droit suisse (9, 11, 14, 15, 17, 21, 22, 23, 26, 28, 29, 30 et 31).

Un tel projet minimal correspondrait également aux pratiques en matière de ratification usuelle en Suisse. A l'origine, la Suisse avait pour stratégie de ne ratifier des accords internationaux que si le droit suisse répondait exactement aux exigences des accords. Cela a été modifié en 1969 dans le sens qu'une ratification peut également entrer en ligne de compte lorsque les modifications qui seraient nécessaires sont de peu d'importance (portée limitée). Les relativement petites différences dans un paragraphe de chacun des articles du noyau dur 1 et 13 répondent à ce critère et ce, d'autant que la Suisse a ratifié d'autres conventions du

domaine des droits humains, malgré ces écarts. De ce point de vue, il serait donc inadmissible qu'on argumente différemment dans le cas de la Charte sociale.

Application de la Charte

La surveillance de la Charte se base sur une procédure de rapport. Les parties au contrat doivent présenter chaque année un rapport sur un quart des articles. Dans ce rapport, il s'agit de démontrer de quelle manière les différentes dispositions (uniquement celles qui ont été déclarées de force obligatoire) ont été appliquées sur le territoire de l'Etat en question. Dans ce contexte, les organisations de travailleurs et les organisations d'employeurs, de même que les ONG accréditées auprès du Conseil de l'Europe, peuvent émettre des critiques ou même rédiger des rapports alternatifs. Le Comité européen des droits sociaux (CEDS), composé de 15 spécialistes indépendants, examine les rapports présentés et fait une évaluation juridique, pour savoir si les dispositions de la Charte ont été respectées. Dès que le CEDS a donné ses conclusions, elles sont communiquées aux parties et publiées sur le site internet du Conseil de l'Europe. Trois types de conclusions sont possibles: positives, négatives et ajournées. «*Positives*», cela signifie que les dispositions de la Charte sont bien appliquées. «*Négatives*», cela veut dire qu'un Etat ne respecte pas la Charte. Une conclusion peut être ajournée si le CEDS ne dispose pas de suffisamment d'informations pour pouvoir faire son évaluation. Les informations manquantes devront figurer dans le rapport suivant.

Le Comité gouvernemental (CG) est composé de représentants des Etats signataires de la Charte. Le CG effectue un suivi des conclusions négatives du CEDS. Il peut adresser un avertissement à un Etat, si besoin est. Cela signifie que l'Etat en question devra remédier au problème avant le prochain rapport, c.-à-d. dans les quatre ans qui suivent, p.ex. en modifiant la législation, les pratiques administratives, la jurisprudence ou en fournissant les informations demandées. Si ces avertissements ne sont pas suivis d'effets, le CG peut sélectionner certains cas qui pourraient donner lieu à des recommandations. Le CG peut faire des propositions au Comité des Ministres, l'organe le plus élevé du Conseil de l'Europe.

Le Comité des Ministres, composé des ministres des affaires étrangères ou de leurs représentants, vote des recommandations à une majorité de 2/3 et demande aux parties au contrat de respecter les dispositions de la Charte. Ces recommandations sont également publiées.

L'application de la Charte se base sur des moyens de pression relativement doux (médias et politique). Si la Suisse ne souhaitait pas appliquer complètement un article, le Conseil de l'Europe n'aurait pas de grands moyens d'action, car il ne dispose ni de moyens de pression économique, ni d'une force militaire, comme c'est le cas par exemple pour l'UE ou l'OTAN. Il ne peut pas non plus condamner la Suisse en la sanctionnant, comme cela peut être fait dans le cas de la CEDH. Cela signifie que la Suisse ne doit craindre aucun diktat d'ordre sociopolitique. Sa souveraineté n'est touchée d'aucune manière.

Si un Etat viole systématiquement et gravement pendant plusieurs années les droits en question, la conséquence peut être, finalement, une exclusion du Conseil de l'Europe. Pendant la dictature militaire, entre 1967 et 1974, la Grèce a ainsi été exclue. Il y a également la possibilité de refuser une demande d'adhésion, comme c'est le cas actuellement avec la Biélorussie, car on constate là-bas une violation systématique des droits de l'homme. Le Portugal (1976) et l'Espagne (1977) ont été admis seulement après la chute des dictatures (cf. Gross 2003). Les relativement petites lacunes citées plus haut pour la Suisse ne suffiraient en aucun cas pour une exclusion.

Exemples de succès dans d'autres pays

On peut se demander si une ratification en vaut la peine en l'absence de possibilités de sanctions; est-ce que des changements positifs sont vraiment possibles? Il est important de mentionner d'emblée (et nous pensons que c'est central dans le cas de la discussion en Suisse) qu'un Etat ne doit pas forcément respecter tous les articles de force obligatoire dès le moment de la ratification. Aucun pays n'est parfait, et la Suisse n'échappe pas à la règle.

Le Conseil de l'Europe accompagne et surveille les processus d'évolution dans les divers Etats, jusqu'à ce que les conditions demandées soient remplies. La manière de procéder recourt plutôt à la pédagogie qu'au pouvoir. Le Conseil de l'Europe utilise des arguments pour entrer en dialogue et convaincre, plutôt que d'utiliser la contrainte pour amener des changements (cf. Gross 2003). Il tient compte d'une certaine fierté/vanité des Etats et des personnalités politiques au pouvoir. Afin d'éviter de s'exposer à la «*honte*» que peut représenter une recommandation du Comité des Ministres, les Etats s'efforcent souvent de trouver des solutions appropriées durant la procédure de contrôle déjà.

Cette manière de faire peut avoir du succès. Les quelques exemples ci-après le démontrent.

La loi relative à la maternité a été modifiée en Autriche, afin qu'elle s'applique également aux employées de maison. De ce fait, ce groupe de femmes n'était plus discriminé. En Italie, on a interdit l'exploitation des enfants dans les fermes et dans l'économie domestique. La Grèce a introduit un nouveau système d'assurances sociales. En France, le droit successoral a été adapté pour que les enfants nés du mariage et ceux nés hors mariage soient mis sur un pied d'égalité. La Belgique a accordé aux mères le droit d'allaiter leurs enfants durant le temps de travail. La Norvège a aboli la discrimination subie par les migrants à la recherche d'un logement. Chypre a interdit le travail des enfants de moins de 15 ans, a introduit un congé maternité et a interdit l'amiante en lien avec la santé au travail. L'Irlande a supprimé la limitation des droits civiques des personnes au bénéfice de l'aide sociale. L'Islande a supprimé la possibilité de travail forcé pour les marins condamnés. En Allemagne, une nouvelle règle s'applique: en cas de naissance avant terme, la femme ne perd pas son droit à un congé de 6 semaines avant la naissance; une compensation ultérieure est garantie. 14 semaines de congé maternité sont garanties comme pour toutes les autres mamans.

D'autres modifications sont présentées dans les «Country Factsheets» des différents Etats, sur le site internet du Conseil de l'Europe (cf. Council of Europe 2008). Vous pouvez y trouver des centaines de modifications dont on ignore souvent l'existence car elles ne sont que rarement annoncées par communiqué de presse. Ainsi, discrètement, une amélioration des conditions de vie de nombreuses personnes est en marche en Europe. Il est en fait dommage que le Conseil de l'Europe intéresse si peu les médias et reste souvent dans l'ombre de l'UE.

Le Conseiller fédéral Kurt Furgler avait remarqué à l'époque que le travail de pionnier du Conseil de l'Europe est probablement aussi important pour la protection des droits humains internationaux que tous les bienfaits de l'intégration économique (cf. Furgler 2003).

Politique intérieure: pas de coûts supplémentaires

La ratification donnerait la possibilité à de nombreuses organisations actives à l'échelon international et reconnues par le Conseil de l'Europe de signaler des problèmes en lien avec l'application de la Charte sociale; on pense aux ONG telles que l'association des professionnels du travail social, à Caritas, aux organisations de personnes handicapées, etc. Les syndicats en bénéficieraient également.

Selon l'expertise réalisée, la législation suisse ne présenterait pas de graves lacunes si la variante minimale était choisie. Dans ce contexte, le contrôle se concentrerait sur les aspects pratiques, sur l'application des lois en vigueur. Les groupes sociaux faibles ou particulièrement vulnérables auraient avec la Charte sociale un outil supplémentaire pour se protéger contre l'exploitation et la maltraitance. Le Comité des droits sociaux du Conseil de l'Europe écoute les deux parties et fait ensuite une évaluation relativement neutre de la situation. Si le Comité confirme que la Charte a été violée, les ONG et les syndicats disposeront d'arguments juridiques solides, ainsi que du soutien moral de Strasbourg, pour lutter en Suisse contre ces violations des droits humains.

A notre avis, cette ratification constituerait une amélioration du point de vue de la politique sociale, car cela permettrait de comparer les pratiques sociales et relatives au droit du travail à ce qui se fait dans d'autres pays (standard international). Si l'on considère les droits civils et politiques, cela ne dérange presque plus personne qu'ils soient «*contrôlés*» par la Cour européenne des droits de l'homme. Le recours possible à Strasbourg fait désormais partie de notre conception du droit et de la justice. Avec la ratification de la Charte sociale européenne révisée, la Suisse ne ferait que mettre sur un pied d'égalité de manière conséquente les droits économiques, sociaux et culturels et les droits civils et politiques. Il s'agit d'être logique.

La Suisse respecterait ainsi le principe reconnu internationalement selon lequel les droits de l'homme sont indivisibles et qu'ils forment un tout. A un niveau plus large, la Suisse a ratifié les deux Pactes de l'ONU sur les droits humains; elle a ainsi reconnu une égalité entre droits civils/politiques et droits sociaux.

Du point de vue de la politique intérieure, il n'y aurait pas d'obligations nouvelles et pas de coûts supplémentaires. Les chances qu'un projet obtienne une majorité au Parlement semblent donc clairement meilleures que par le passé. Aussi bien la gauche que les partis bourgeois pourraient approuver une telle variante minimale. Les acquis sociaux seraient ainsi mieux garantis, mais il n'y aurait pas d'obligation de les étendre. Dans le cas de la Charte sociale, il n'y a pas de possibilité de plainte individuelle, comme c'est le cas avec la CEDH. Il ne faut donc en aucun cas s'attendre à une avalanche de plaintes, car les éventuelles violations des droits couverts par la Charte concernent un groupe de personnes, et non des destins individuels. Le seul objectif de la ratification est que l'Etat de droit joue son rôle et qu'on lui rappelle parfois quels sont ses devoirs.

Politique extérieure: une revalorisation pour la Suisse

Du point de vue de la politique extérieure, il est dans l'intérêt de la Suisse de ratifier la Charte. Elle pourrait ainsi répondre à la critique internationale face à ce dossier en suspens depuis 30 ans dans le domaine de la reconnaissance des droits sociaux. Tout Etat qui adhère au Conseil de l'Europe doit obligatoirement ratifier la CEDH. Depuis 1989, le Conseil de l'Europe fixe comme condition à toute nouvelle admission la ratification aussi bien de la CEDH que de la Charte sociale. Sur les 47 pays du Conseil de l'Europe, 40 ont déjà ratifié la Charte, sous sa forme ancienne ou sa version révisée. Cela montre bien l'importance de cette convention, et sa large acceptation. En restant à l'écart, la Suisse renforce l'inégalité de traitement entre anciens membres du Conseil de l'Europe et nouveaux membres.

La ratification serait dans la ligne d'une politique pragmatique en matière d'intégration européenne. L'Europe constitue un marché important. Il ne faut néanmoins pas oublier que l'Europe, c'est également une culture commune et une communauté de valeurs. En ratifiant la Charte révisée, la Suisse reconnaîtrait ce «*contrat*» européen, qui représente le résultat d'un consensus de toutes les forces politiques et sociales d'Europe. Par son approbation, elle renforcerait cet édifice contractuel, qui correspond à mener une vie dans la paix et la dignité en Europe.

Pour ce signal positif de politique extérieure, la Suisse n'a besoin de faire aucune concession. Si la Suisse n'agit pas dans ce domaine, la Présidence du Comité des Ministres qui débute en novembre 2009 sera assombrie par ce refus de ratification. La Suisse perdrait un pan du rôle d'exemple qu'elle peut jouer dans le domaine des droits de l'homme.

Droits élémentaires et non revendications maximales

Les droits de l'homme sont des exigences minimales parfaitement justifiées. Par cette ratification, il s'agit de garantir des éléments de base, et non d'articuler des revendications maximales. Les droits de l'homme ne doivent pas être une réponse à toute inégalité sociopolitique, mais uniquement à un besoin élémentaire de justice sociopolitique.

Valentin Aichele, un spécialiste reconnu des droits sociaux de l'Institut des droits de l'homme à Berlin, essaie d'expliquer cette différence. Le droit de fréquenter gratuitement l'école primaire est un droit de l'homme élémentaire. Le fait que, en Allemagne, l'on demande que les bénéficiaires de bourses d'études soient dispensés de payer les taxes d'inscription à l'Université est par contre une revendication maximale, qui va au-delà du simple droit à la formation. Si l'on ne fait pas cette différence, si l'on considère les droits de l'homme comme une arme à tout faire, ils vont perdre de leur force. Ils ne pourront plus atteindre leur objectif initial (cf. Aichele 2008).

Motion au Parlement prévue

Le travail social occupe une position particulière, du fait de sa proximité avec les personnes dans le besoin, souvent des groupes très vulnérables. Il est de son devoir professionnel de signaler tout cas de conditions de vie inhumaines, en rappelant à la Suisse les standards minimaux qu'elle reconnaît. Il s'agit également d'être aux côtés des client-e-s pour leur rappeler leurs droits minimaux, et les défendre au besoin.

AvenirSocial estime qu'il est temps d'avaliser une ratification attendue depuis longtemps, et que la Présidence est un moment idéal pour combler cette lacune dans le système de défense des droits de l'homme. L'association professionnelle travaille donc à ce qu'une motion soit déposée en 2009, simultanément au Conseil national et au Conseil des Etats, un texte signé par des politicien-ne-s de gauche et de droite. La motion demandera au Conseil fédéral qu'il prépare un projet de ratification.

Dans un texte récent, Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, écrit qu'il est particulièrement important que les droits sociaux soient défendus en temps de crise économique. En effet, les moins bien nantis seront les premiers à être exposés au danger de misère sociale. Ils seront probablement parmi les premiers touchés. Dans de tels temps difficiles, l'Etat doit faire preuve de sagesse, et veiller au respect des standards sociaux minimaux en matière de droits de l'homme. Sinon, la crise financière sera accompagnée d'une crise sociale avec un accroissement de la pauvreté, une tendance à la violence et aux troubles sociaux (Hammarberg 2008). Une vie en paix et une économie saine exigent du capital financier, mais également du capital social (cf. Putnam et Goss 2001). La Charte sociale peut y contribuer.

Bruno Keel,

Travailleur social dipl., lic. phil. I, Master of Social Work

Membre de la délégation de la Fédération internationale du travail social (FITS) au Conseil de l'Europe à Strasbourg.

Responsable du groupe de travail AvenirSocial pour la ratification de la Charte sociale européenne.

Traduction Yves Schmutz

Références:

Aichele, Valentin, In: Stamm, Ingo. «*Der Stellenwert der sozialen Menschenrechte in der zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsarbeit in Deutschland und die Rolle der Sozialen Arbeit*», Masterarbeit, Zentrum für Postgraduale Studien Sozialer Arbeit e.V., Berlin, 2008, p.51

Council of Europe (2008): European Social Charter. Country Factsheets. Dans internet sous:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/CountryFactsheets/CountryTable_en.asp
(accès du 15.12.2008)

Edinger, Michael (2005): «*Institutionen und Verfahren des Menschenrechtsschutzes. Von der Normsetzung zur Durchsetzung?*» In: Der Bürger im Staat. Menschenrechte, cahiers 1/2, p. 11-20.

Europarat (éd.) (2002): «*Die Europäische Sozialcharta. Ein Leitfadens*». Springer, Berlin, Heidelberg, New York, 261 pages.

Furgler, Kurt (2003) In: Gross, Andreas (éd.)(2003): «*Das Europa der Schweiz. Schweizerinnen und Schweizer im Europarat 1963–2003*». St. Ursanne: Editions le Doubs, p. 56.

Gross, Andreas (Hrsg.)(2003): «*Das Europa der Schweiz. Schweizerinnen und Schweizer im Europarat 1963–2003*». St. Ursanne: Editions le Doubs, p. 19.

Hammarberg, Thomas (2008): Viewpoint 17.11.2008, internet sous: http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/081117_en.asp (accès 15.12.2008)

Pärli, Kurt; Imhof, Edgar (2008): «*Gutachten. Die Vereinbarkeit des schweizerischen Rechts mit der Europäischen Sozialcharta (ESC) und der revidierten Europäischen Sozialcharta (revESC)*, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften», School for Management and Law, Winterthur, 153 p.

Putnam, R. D./ Goss, K. A. (2001): Einleitung. In: Putnam, R. D. (éd.): «*Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich*». Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, p. 15-43.

Weiss, Norman (1997): «*Menschenrechtsschutz auf der europäischen Ebene - Garantien und Überwachung*». IN: Weiss, Norman u.a., Menschenrechte. Vorträge zu ausgewählten Fragen, Berlin, p. 9-34.