

des Schweizerischen Handels-
und Industrie-Vereins

de l'Union suisse du commerce
et de l'industrie

dell'Unione svizzera di commercio
e d'industria

8001 Zürich, Börsenstrasse 26
Postfach 235, 8022 Zürich
Tel. 01 ~~232707~~ 221 27 07
Telegramm-Adresse: Vorort
Postcheck 80-6151
Telex: 58294 shiv ch

Département politique fédéral

3003 B E R N E

Zürich, le 27 octobre 1978 Je/bx

Adhésion de la Suisse à la
Charte sociale européenne

Messieurs,

Par lettre du 31 janvier 1978, vous nous avez invités à prendre position sur la question de l'adhésion de la Suisse à la Charte sociale européenne. Nous vous remercions de cette consultation et vous savons également gré d'avoir bien voulu prolonger le délai de réponse.

Qu'il nous soit permis, à titre liminaire, de regretter que la présente consultation n'ait pas été organisée avant la signature de la Charte sociale européenne par le Conseiller fédéral P. Graber le 6 mai 1976 à Strasbourg. Nous exprimons la ferme attente qu'à l'avenir l'élaboration ou la signature de tels traités internationaux - et en particulier des accords bilatéraux de politique sociale - feront à temps l'objet d'une procédure de consultation.

La présente prise de position repose sur la consultation que nous avons effectuée auprès des chambres de commerce cantonales et des associations professionnelles intéressées. Cette enquête a éveillé l'intérêt de nos milieux. Notre prise de position est le reflet de l'attitude unanime de chambres de commerce cantonales représentant diverses régions du pays et d'associations professionnelles regroupant des entreprises de toutes tailles et de nombreux secteurs. Nous fondant sur les résultats de notre enquête, sur l'ap-

préciation générale de la situation, sur les délibérations lors de la dernière séance du Vorort, nous avons l'honneur de vous faire part ci-dessous de notre préavis.

I. Problèmes généraux d'une éventuelle ratification

1/ Le Mémoire accompagnant votre lettre du 31 janvier 1978 contient essentiellement des considérations juridiques et d'opportunité sous l'angle de la politique extérieure. Or, une éventuelle ratification de la Charte sociale européenne aurait également des implications très importantes en matière de politique économique, de politique sociale, du point de vue de la capacité de concurrence de l'économie suisse vis-à-vis de l'étranger et du point de vue de la politique de législation; elle constituerait un précédent important dans la question de la révision totale de la Constitution; elle poserait le problème de l'harmonisation du système juridique de la Suisse avec celui, en plein développement, du Conseil de l'Europe. Nous espérons que l'examen auquel vous allez soumettre à nouveau la question d'une adhésion de la Suisse à la Charte sociale européenne sera élargi à ces divers aspects. C'est dans cette perspective que nous vous communiquons les considérations qui suivent.

2/ D'une façon générale, on constate aujourd'hui une tendance assez répandue de considérer un document tel que la Charte sociale européenne comme un ensemble de règles juridiques d'un niveau inférieur. Comme les dispositions de la Charte ont un caractère programmatique et fixent les lignes directrices dont doivent s'inspirer les Etats contractants, certains ont tendance à voir dans ce document une "déclaration de bonnes intentions" sans conséquences pratiques dans la réalité. Cette conception rend évidemment plus aisé pour eux d'envisager l'adhésion éventuelle de la Suisse. Pour notre part, nous ne la partageons pas. Toutes les sections membres qui se sont prononcées à ce sujet ont souligné l'importance de principe et pratique d'une adhésion éventuelle de la Suisse à la Charte, qui doit être considérée comme un traité international avec toutes les obligations qu'il comporte.

Dans ces conditions, si la Suisse envisage d'adhérer à la Charte sociale européenne, elle ne peut le faire à la légère, en mi-

nimisant la portée de certaines des dispositions de la Charte, en sollicitant à l'extrême le texte de celle-ci ou en ayant recours à des artifices d'interprétation. La nature de la Charte, son contenu, son évolution et le dispositif de contrôle de son application, tous ces éléments nous incitent à la considérer comme un traité international dont les conséquences doivent être envisagées dans toute leur portée. Seule cette façon d'apprécier la Charte sociale européenne est d'ailleurs conforme à la tradition suisse de l'application méticuleuse des engagements pris sur le plan international. Cette tradition a pour conséquence que l'appréciation de l'opportunité d'une adhésion et de ses conséquences pose davantage de problèmes à notre pays qu'à d'autres Etats qui ne sont pas si regardants du point de vue de leurs engagements internationaux.

3/ Tout l'édifice de la Charte sociale européenne est pétri d'un dynamisme visant à porter au plus niveau les droits et les prestations sociaux. Cet édifice est toutefois construit d'une façon unilatérale, car il n'y est faite aucune mention de l'environnement économique approprié nécessaire pour réaliser ces objectifs. Ainsi, l'art. 12 al. 3 prévoit que les Etats contractants doivent s'efforcer "de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut", donc sans tenir compte du niveau déjà atteint, ni de la condition sine qua non d'une telle amélioration, à savoir l'amélioration de la productivité. On n'y trouve pas davantage de différenciation entre "croissance en hauteur" et "croissance en largeur" (consolidation) de la sécurité sociale.

Pour un pays comme la Suisse, qui dispose d'un système de sécurité sociale parmi les mieux développés et qui fait partie du groupe de pointe des pays industrialisés en ce qui concerne le niveau du bien-être et de la prévoyance, la dynamique prônée par la Charte est en contradiction avec les impératifs qui imposent à la Suisse, tout particulièrement dans la difficile période économique qu'elle est en train de traverser, de veiller au maintien de sa capacité de concurrence et à la consolidation à long terme de son niveau élevé de prestations sociales. La capacité de l'économie de supporter de nouvelles charges fiscales ou sociales a atteint aujourd'hui la limite du supportable.

Si l'on considère le niveau des droits et des prestations sociaux atteint dans notre pays, il ne fait aucun doute que la Suisse a, dans l'ensemble, déjà inscrit dans les faits les objectifs de politique sociale de la Charte. Ce niveau est même sans commune mesure avec celui d'autres pays qui ont déjà ratifié la Charte sans se soucier de son application. Nous estimons par conséquent mal fondée la crainte - exprimée dans le Mémoire - qu'une non adhésion de la Suisse puisse être préjudiciable à l'image de notre pays. Nous estimons tout au contraire que la Suisse aurait bien davantage à perdre à cet égard en adhérant à la Charte grâce à une sollicitation extrême du texte de celle-ci ou en ayant recours à des artifices d'interprétation.

4/ Selon l'art. 20 de la Charte, chaque Etat doit, pour y adhérer, se considérer comme lié par cing au moins des sept articles essentiels constituant le noyau obligatoire de ce document. Ces sept articles consacrent le droit au travail (art. 1), le droit syndical (art. 5), le droit de négociation collective (art. 6), le droit à l'assistance sociale et médicale (art. 13), le droit à la protection sociale, juridique et économique de la famille (art. 16) et le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (art. 19).

Dans votre Mémoire, vous arrivez à la conclusion que deux des sept articles-clés de la Charte (art. 13 et 19) ne peuvent être acceptés. En outre, deux autres dispositions soulèvent des difficultés, à savoir l'art. 6 al. 4 et l'art. 12 al. 4; dans le premier cas, vous proposez d'émettre, au moment de la ratification de la Charte, une déclaration réservant les législations fédérales ou cantonales relatives à la grève; dans le second cas, vous constatez que le régime actuel d'assurance-chômage ne satisfait pas à toutes les obligations de la Charte, mais ne proposez pas de solution.

Pour notre part, nous partageons l'appréciation du Mémoire selon laquelle les articles 13 et 19 ne sauraient être ratifiés et les art. 6 al. 4 et 12 al. 4 posent de sérieuses difficultés. Nous estimons, en revanche, qu'en ce qui concerne les art. 6 al. 4 et 12 al. 4, une ratification de ces dispositions (avec ou sans réserve) expose en fait la Suisse à un processus d'érosion constante de

la part des organismes de contrôle. Ce risque est particulièrement grand en ce qui concerne l'art. 6 al. 4 relatif au droit de grève des fonctionnaires, puisque - comme vous le relevez vous-mêmes dans le Mémoire - même la République fédérale d'Allemagne n'a pu empêcher que, malgré le dépôt de sa réserve, la controverse sur ce point demeure entière et se poursuive encore aujourd'hui. Ces deux articles ne sauraient non plus faire l'objet d'une ratification.

Il ressort de la construction même de la Charte sociale européenne que, compte tenu du caractère dynamique des finalités poursuivies par celle-ci, les engagements souscrits ne doivent pas être intégralement appliqués ou réalisés au moment même de la ratification, mais que l'Etat contractant doit "les remplir peu à peu". Nous ne pouvons donc nous départir de l'impression que c'est fermer les yeux sur la réalité actuelle et sur l'évolution future que de proposer une ratification de la Charte en espérant que l'on pourra maintenir à l'avenir les réserves formulées par notre pays. Il ne fait pas de doute que ces réserves seraient balayées par le temps et une telle évolution serait particulièrement dommageable (par exemple : introduction du droit de grève des fonctionnaires fédéraux et cantonaux).

Les considérations qui précèdent nous amènent à conclure que la Suisse - en dépit du niveau élevé de ses prestations sociales - n'est pas en mesure de souscrire à cinq des sept articles du noyau obligatoire de la Charte. Une ratification effectuée en minimisant la portée de certaines des dispositions de la Charte, en sollicitant le texte de celle-ci ou en ayant recours à l'artifice d'une réserve ne ferait que reporter le problème à plus tard au lieu de le résoudre et serait d'ailleurs peu conforme avec la façon traditionnelle de notre pays d'appliquer les traités internationaux. Bien que, d'autre part, la Suisse soit en mesure d'accepter bien davantage que 45 paragraphes numérotés, elle ne remplit pas les conditions relatives à l'acceptation de cinq des sept articles du noyau obligatoire, ce qui constitue un obstacle à l'adhésion à la Charte sociale.

5/ Même dans l'éventualité où l'on estimerait une ratification possible sur la base d'artifices tels que l'interprétation ou la formulation d'une réserve, nous estimons que l'appréciation de la

Charte ne peut se limiter à son contenu actuel. En effet, la Charte tend, de l'aveu même de ses promoteurs, moins à instaurer un certain niveau de prestations sociales, à le consolider, qu'à mettre en route un processus continu dynamisant la politique sociale. Preuves en soient l'art. 2 al. 1 et l'art. 12 al. 3. La dynamisation de la politique sociale est également assurée en permanence par le fait que les Etats membres ne doivent pas faire rapport sur l'application des seules dispositions ratifiées de la Charte, mais également sur l'état de mise en oeuvre des dispositions non ratifiées. Il est évident qu'un mécanisme est ainsi mis en marche qui, par un processus d'érosion, doit amener les Etats membres à ratifier l'ensemble de la Charte et à lever leurs éventuelles réserves. Cette dynamique est également apparente dans le fait que, selon l'art. 36, tout Etat membre du Conseil de l'Europe peut proposer des amendements à la Charte et que l'adoption de ces derniers - au besoin par la majorisation d'un petit pays à démocratie directe comme la Suisse - ne pose guère de problème. Une ratification de la Charte signifie non seulement une adaptation par érosion à l'ensemble des dispositions actuelles de celle-ci, mais aussi l'acceptation par avance d'une adaptation à son contenu futur, avec toutes les conséquences que cela comporte pour un pays où le peuple est législateur suprême.

Compte tenu des considérations qui précèdent, nous sommes d'avis, avec l'ensemble des sections membres qui se sont prononcées, que la Suisse perdrait, en cas de ratification de la Charte sociale européenne, une grande partie de la flexibilité dont elle dispose dans l'aménagement non seulement de sa politique sociale, mais de sa politique intérieure tout court. Le triple dynamisme contenu dans la Charte sociale aurait pour effet d'exposer non seulement l'administration, mais les autorités et finalement le peuple souverain à la pression d'une surveillance internationale et de limiter ainsi l'exercice de leurs droits. Sous cet aspect également, une ratification de la Charte n'est pas souhaitable.

6/ Mais il n'est pas nécessaire d'attendre la mise en oeuvre dynamique de la Charte sociale pour constater les effets d'une ratification de cet instrument sur des points controversés de politique intérieure suisse. En effet, la Charte sociale consacrerait, si elle

était ratifiée, nombre de dispositions controversées du projet de nouvelle Constitution fédérale. Il en serait ainsi en particulier du droit à la formation professionnelle, du droit à une "rémunération équitable", du droit au bénéfice des services sociaux, du droit à la sécurité sociale, du droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique et du droit de négociation collective (y compris le droit de grève).

Nous sommes d'avis que sur ces points, toute liberté doit être laissée au peuple et aux cantons, qui se détermineront en temps voulu. L'inclusion éventuelle de ces droits, en partie controversés, dans notre ordre juridique, ne saurait s'effectuer par la "petite porte". La ratification de la Charte constituerait un précédent important pour les délibérations futures du projet de nouvelle Constitution. Nous ne saurions accepter qu'un tel débat soit ainsi porté dans le cadre d'un instrument et d'une institution internationaux.

7/ L'argumentation principale développée par le Mémoire en faveur d'une adhésion de la Suisse à la Charte sociale procède de la nécessité pour la Suisse à se déclarer "prête à témoigner sa solidarité européenne" (point 5, lit.b). En outre, il y est souligné que si la Suisse reste à l'écart de la Charte sociale, certains Etats membres pourraient considérer cette attitude comme un refus de discuter la politique sociale suisse ouvertement au sein du Conseil de l'Europe. Outre que la Suisse n'aurait rien à craindre d'une telle discussion - étant donné le niveau élevé de ses prestations sociales -, il convient de relever - comme l'a fait la Chambre de commerce de Zurich - que cette argumentation est en contradiction avec le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 16 août 1972 concernant les accords entre la Suisse et les Communautés européennes :

"La Communauté a toujours affirmé, notamment à la veille des négociations sur son élargissement, qu'une adhésion ne saurait se concevoir sans que les candidats se déclarent prêts à adopter sans réserves les traités instituant les Communautés, y compris leurs objectifs politiques, ainsi que le droit communautaire institué jusqu'ici et les perspectives d'avenir déjà établies. Nous n'étions pas disposés à envisager une solution sur cette base. Les raisons en sont connues : la nécessité de poursuivre une politique de neutralité cohérente et rencontrant la crédibilité indispensable, le souci de maintenir notre structure intérieure, l'incompatibilité de différents éléments solidement établis de la po-

litique économique suisse avec les dispositions adoptées par la CEE - par exemple dans le domaine de l'agriculture ou celui du marché du travail - exigeraient d'importantes réserves que la Communauté ne serait pas en mesure d'accepter." (p. 649)

Les raisons qui ont incité le Conseil fédéral à ne pas s'engager sur la voie d'un accord avec la CEE qui ne maintiendrait pas la structure intérieure, qui serait incompatible avec différents éléments solidement établis de la politique économique suisse (par exemple la politique du marché du travail) sont encore valables aujourd'hui. Elles le sont d'autant plus que, dans le cas de la Charte sociale européenne, la Suisse fournit une prestation sans recevoir aucune contreprestation (tels par exemple les avantages du Marché commun). Comme le relève encore la Chambre de commerce de Zurich, une autre raison de la non adhésion de la Suisse à la CEE a résidé dans le fait que le Traité de Rome ne définit pas clairement les objectifs de la Communauté, s'en remettant à un "processus dynamique", qui est en bien des points analogue au caractère dynamique des objectifs de la Charte sociale.

II. Examen des dispositions du noyau obligatoire et des autres dispositions

1/ Conformément à la répartition des tâches entre le Vorort et l'Union centrale des associations patronales suisses, c'est cette dernière organisation qui est compétente pour les questions de politique sociale. Les milieux affiliés aux deux organisations sont sensiblement les mêmes. Sur la base de cette répartition, l'Union centrale a examiné dans tous les détails, au sein d'un groupe de travail ad hoc, les dispositions du noyau obligatoire et les autres dispositions de la Charte sociale européenne. Nous déclarons formellement souscrire à l'appréciation que donne de ces dispositions l'Union centrale des associations patronales suisses dans son préavis au Département politique fédéral du 27 juin 1978 (voir les chap. II et III; p. 10-19) et nous vous prions de considérer ces deux chapitres dudit préavis comme partie intégrante de la présente prise de position.

2/ Conformément à l'examen auquel a procédé le groupe de travail de l'Union centrale, nous partageons la conclusion selon laquelle la Suisse ne serait en mesure d'accepter - parmi les sept

articles du noyau obligatoire de la Charte sociale - que deux (art. 5 et 16), ou éventuellement trois (art. 1, 5 et 16) articles sans réserve. En revanche, elle ne serait pas en mesure d'accepter les articles 6, 12, 13 et 19. De ce fait, une ratification de la Charte sociale ne saurait entrer en ligne de compte eu égard au contenu de l'art. 20.

III. Soumission d'une ratification éventuelle au référendum

De l'avis unanime de nos sections membres, la question d'une ratification éventuelle de la Charte sociale par la Suisse devrait dans tous les cas être soumise au référendum. Conformément au nouvel article 89 al. 3 lit. c de la Constitution - adopté à une forte majorité en mars 1977 - les traités internationaux sont soumis au référendum lorsqu'ils tendent à une harmonisation multilatérale de la législation. Certes, la Charte sociale ne déploie pas des effets immédiats sur le droit positif. Néanmoins, de nombreux auteurs prétendent que les art. 6 al. 4 et 18 al. 4 sont applicables directement; en outre, la Charte sociale engage les Etats membres à faire évoluer leur législation dans le sens de la Charte. Enfin, la Charte ne serait pas sans influence sur l'évolution de la jurisprudence. C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'il serait contraire à l'esprit de la disposition constitutionnelle précitée de ne pas soumettre la ratification éventuelle de la Charte sociale européenne au référendum, celle-ci tendant pratiquement à une harmonisation multilatérale du droit.

Dans l'éventualité où l'on ne considérerait pas la Charte sociale comme un traité international aboutissant à une harmonisation multilatérale du droit - sur la base d'une interprétation trop étroite - la Charte sociale devrait en tout cas faire l'objet d'un référendum conformément à l'art. 89 al. 4 de la Constitution en usant de la compétence accordée aux Chambres fédérales.

IV. Conclusions

Compte tenu des considérations qui précèdent, nous sommes opposés, en accord avec l'unanimité des chambres de commerce cantonales et des associations professionnelles qui se sont exprimées,

à la ratification de la Charte européenne par la Suisse. En dépit du niveau élevé de ses prestations sociales, la Suisse n'est pas en mesure de remplir les conditions juridiques posées à une telle ratification, à moins de recourir à des artifices sous forme d'interprétation ou d'une réserve. Dans ces conditions, la Suisse aurait davantage à perdre qu'à gagner d'une ratification "arrangée" pour tenir compte de sa situation particulière à certains égards. Une ratification de la Charte sociale exposerait la Suisse à des pressions inadmissibles de l'étranger concernant l'évolution de sa législation interne et préjudicierait l'évolution du droit au niveau constitutionnel.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien porter aux considérations qui précèdent, nous vous prions d'agréer, Messieurs, l'assurance de notre sentiment le meilleur.

"VORORT" DE L'UNION SUISSE
DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

Le délégué : Le 1er secrétaire :


G. Winterberger


A. Jetzer