

1439

10 septembre 1980

Charte sociale européenne, publication et suite à donner aux résultats de la consultation

- Département des affaires étrangères. Proposition du 26 juin 1979 (annexe)
- Département des affaires étrangères. Rapport complémentaire du 8 juillet 1980 (annexe)
- Département de l'intérieur. Co-rapport du 28 août 1980 (annexe)
- Département de justice et police. Co-rapport du 12 août 1980 (adhésion)
- Département militaire. Co-rapport du 12 août 1980 (adhésion)
- Département des finances. Co-rapport du 31 juillet 1980 (adhésion)
- Département de l'économie publique. Co-rapport du 14 août 1980 (annexe)
- Département des transports, des communications et de l'énergie. Co-rapport du 4 août 1980 (adhésion)
- Chancellerie fédérale. Co-rapport du 15 août 1980 (annexe)
- Département des affaires étrangères. Rapport complémentaire du 9 septembre 1980 (annexe)
- Département de l'économie publique. Co-rapport complémentaire du 9 septembre 1980 (annexe)
- Chancellerie fédérale. Co-rapport complémentaire du 8 septembre 1980 (pris connaissance)
- Chancellerie fédérale. Note du 4 septembre 1980 (annexe)

Vu la proposition du département des affaires étrangères du 26 juin 1979 et le rapport complémentaire du 8 juillet 1980, compte tenu de la procédure de co-rapport et après délibération, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. Le département des affaires étrangères est chargé de publier (sans commentaires) les résultats de la procédure de consultation et d'élaborer un message concernant la ratification de la charte.
2. Le Conseil fédéral se réserve de prendre une décision concernant les dispositions controversées de la charte art. 6 § 4 (droit de grève) et art. 12 § 4 (égalité de traitement en matière de sécurité sociale), au moment où il examinera le projet de message.

Extrait du procès-verbal:

- EDA	12	pour	exécution
- EDI	3	pour	connaissance
- EJPD	3	"	"
- EMD	4	"	"
- EFD	7	"	"
- EVD	5	"	"
- EVED	5	"	"

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

S. Müller

- BK	3	(Hb, Br, Sa)
		pour connaissance
- EFK	2	" "
- FinDel	2	" "

Dodis





EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO POLITICO FEDERALE

o.121.311.2 - VL/ar

3003 Berne, le 26 juin 1979

Distribuée/Ne va pas à la presse

Au Conseil fédéral

Charte sociale européenne:
 Publication et suites à donner
 aux résultats de la consultation

1. Par deux postulats remontant aux années 1970 et 1971 (P 10.762 et P 10.785), le Parlement invite le Conseil fédéral à se déterminer sur la possibilité, pour la Suisse, d'adhérer à la Charte sociale ... "que les conditions soient déjà remplies ou qu'il faille encore les réaliser". Dans son rapport, du 28 janvier 1976, à l'Assemblée fédérale concernant les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1975/79 (cf. FF 1976 I 437) le Conseil fédéral a manifesté son intention de recommander aux conseils législatifs l'approbation de la Charte. Les travaux interdépartementaux entrepris à cette fin ont finalement débouché, le 26 mars 1976, sur un rapport au Conseil fédéral (document non publié), en vertu duquel M. le Conseiller fédéral Graber a été autorisé à signer le traité sous l'habituelle réserve de ratification ultérieure. En adoptant cette décision, le 28 avril 1976, le Conseil fédéral a également chargé le Département politique de préparer, en collaboration avec les autres Départements intéressés, un message aux Chambres visant à la ratification de ce traité.
2. Les travaux entrepris après la signature de la Charte, le 6 mai 1976, en vue d'élaborer ce message ont buté sur la sensibilisation

./.

suscitée, tant au Parlement que dans l'opinion publique, par deux affaires relevant de la Convention européenne des droits de l'homme (affaires Engel et Eggs). Des interrogations ont surgi quant aux relations entre le droit international et le droit interne. Il s'est avéré nécessaire de déterminer dès lors de manière aussi précise que possible les conséquences de la ratification de tout nouvel engagement international qui prévoit un mécanisme de contrôle de son application par des organes internationaux.

Ainsi, dès mai 1977, le Chef du Département politique envisagea de consulter les collectivités et milieux intéressés sur les conditions auxquelles la Suisse pourrait adhérer à la Charte sociale. La consultation visait en fait un double objectif: d'une part, il s'agissait d'éclairer l'opinion publique sur la véritable portée du traité; d'autre part, les avis à recueillir devaient aider le Conseil fédéral à se déterminer quant à l'opportunité et aux conditions auxquelles il estimerait pouvoir engager une procédure de ratification. Pour atteindre ce double objectif, le Département politique a établi un mémoire accompagné d'une lettre par laquelle les destinataires étaient invités à répondre à une série de 5 questions.

3. Le 25 janvier 1978, le Conseil fédéral a autorisé le Département politique à ouvrir la consultation conformément à ses Directives du 6 mai 1970 concernant la procédure préliminaire en matière de législation. Au début de février 1978, les 81 destinataires ont reçu, outre le texte du traité, le mémoire et la lettre précités. En plus des collectivités et milieux approchés officiellement, une quinzaine d'organisations et groupements divers ont demandé à être entendus à titre officieux. Pour plusieurs raisons - nombre élevé des destinataires et autres consultations en cours - la durée de l'enquête s'est prolongée au delà du délai initialement fixé au 30 juin 1978. La dernière réponse est datée du 14 novembre 1978.

En tout, le Département a reçu 77 avis (plus de 500 pages) dont la

./ . récapitulation, en grande partie bilingue, tient sur 180 pages (cf. annexe). Un tableau figurant en page XVI de cette récapitulation donne un aperçu global des positions de principe adoptées quant à l'opportunité d'une ratification.

4. Une majorité appréciable des cantons (18 contre 5), des partis politiques et des organisations intéressées s'est déclarée favorable, "sans réserve" ou "en principe", à une adhésion de la Suisse à la Charte sociale. Il convient néanmoins de faire état d'une minorité opposante dont l'importance se manifeste surtout par l'audience politique et le poids économique qu'elle représente.

C'est entre les partenaires sociaux que les divergences sont les plus marquées. Si les milieux patronaux se déclarent fermement opposés à la ratification, leurs partenaires syndicaux souhaitent, au contraire, que la procédure de ratification soit engagée sans retard. Ce dernier avis est notamment partagé par la quasi-totalité des associations féminines et de la Commission fédérale consultative pour le problème des étrangers.

Sur le plan des formations politiques, seul un parti représenté au gouvernement, le Parti radical, s'est en majorité déclaré opposé à la ratification aux conditions exposées dans le mémoire. Le Parti démocrate-chrétien et le Parti socialiste se sont en revanche prononcés résolument en faveur d'une prochaine adhésion. Tout en approuvant le principe d'une ratification sans hâte, l'Union démocratique du centre estime qu'une adhésion éventuelle devrait être soumise au référendum à teneur de l'alinéa 4 de l'article 89 de la constitution fédérale. Enfin, une partie importante des partisans d'une ratification, soit 19 sur 45, souhaite que les problèmes que suscite encore l'acceptation de l'art. 6 § 4 (droit de grève) et l'art. 12 § 4 (sécurité sociale: assurance-chômage) soient élucidés ou tranchés avant d'engager la procédure formelle visant à une ratification conforme aux conditions d'adhésion proposées par le Conseil fédéral.

5. Les difficultés que la Suisse éprouve à ratifier la Charte sociale sont avant tout imputables aux problèmes que suscite l'acceptation d'au moins 5 des 7 articles qui constituent le noyau obligatoire du traité. En fait, les conditions auxquelles notre pays pourrait adhérer à la Charte n'ont guère changé depuis que l'ancien Conseiller fédéral P. Graber a signé ce traité. Les difficultés qu'il s'agirait de surmonter sont moins d'ordre juridique que politique. Les hésitations, réticences ou oppositions manifestées à l'endroit de 2 des 5 articles-clés dont l'acceptation intégrale est envisagée paraissent surmontables. Ni à court, ni à moyen terme, on n'entrevoit de "solution de rechange" consistant à accepter un autre article du noyau dur en lieu et place de ceux qui semblent créer un problème. Ce n'est donc qu'en recherchant un plus large consensus sur l'acceptabilité des 5 articles-clés proposés (art. 1, 5, 6, 12 et 16) que l'on pourra donner une suite positive aux résultats de la consultation.

Cette possibilité présuppose toutefois l'existence d'une volonté politique suffisante permettant de parvenir à une large convergence de vues sur les questions auxquelles la consultation n'a pas apporté des réponses suffisamment concluantes. Vu les oppositions ou divergences qui se sont manifestées, notamment au sujet de la déclaration interprétative sur le droit de grève des fonctionnaires et de l'acceptation de l'art. 12 § 4 (égalité de traitement en matière de sécurité sociale), il a paru indiqué de réunir la Délégation du Conseil fédéral pour les affaires étrangères afin de soumettre ensuite des options précises au Conseil fédéral.

6. Le 8 mai 1979, les membres de la Délégation pour les affaires étrangères, soit MM. les Conseillers fédéraux Furgler, Honegger et Aubert, se sont réunis en vue d'examiner les principales questions laissées ouvertes par la consultation. Au vu de l'évaluation faite en l'espèce par le Département politique, la Délégation a estimé qu'il conviendrait non seulement que le Conseil fédéral autorise la publica-

tion des résultats après la session d'été des Chambres fédérales, mais décide également des suites qu'il entend donner à cette publication.

A la lumière du résultat d'ensemble de la consultation, les membres de la Délégation sont convenus qu'en publiant la récapitulation, le Conseil fédéral pourrait annoncer son intention de ratifier la Charte sociale durant la prochaine législature. Il conviendrait cependant que les deux questions essentielles mentionnées sous chiffre 4 ci-dessus "in fine" soient encore éclaircies de telle manière que le gouvernement puisse se déterminer en toute connaissance de cause. Lors de la publication des résultats, l'annonce de l'intention du Conseil fédéral pourrait être plus précise quant au moment où il conviendrait d'engager la procédure de ratification: "Présentation d'un message aux Chambres au début de la prochaine législature" (1979/1983).

7. La déclaration interprétative à propos de l'art. 6 § 4 du traité est destinée à sauvegarder les dispositions qui, en Suisse, interdisent aux fonctionnaires de recourir à la grève. Afin d'en vérifier la recevabilité, le Chef du Département des affaires étrangères a proposé à ses collègues de la Délégation de charger notre Représentant permanent auprès du Conseil de l'Europe d'informer les Représentants des autres Etats membres de notre intention et de consigner, à cette occasion, les éventuelles réactions que notre déclaration pourrait susciter. Le résultat de cette démarche, effectuée le 14 juin au cours de la 306ème réunion des Délégués des Ministres, peut être considéré comme hautement satisfaisant. Six Délégués (Suède, Espagne, Royaume-Uni, Belgique, République fédérale d'Allemagne, Autriche) ont en effet pris la parole à cette occasion, soit pour prendre acte de cette déclaration, soit pour exprimer leur sympathie à l'égard de l'attitude suisse. Personne n'a contesté ou mis en doute la recevabilité de notre déclaration dont la teneur est la suivante:

"Le Conseil fédéral considère que l'acceptation de l'article 6, § 4, n'affecte pas les dispositions des législations fédérale ou cantonales, notamment celles de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927, qui interdisent aux agents de la fonction publique de recourir à la grève."

8. De la réunion de la Délégation du Conseil fédéral du 8 mai dernier, il résulte en outre qu'en vue de surmonter les difficultés rencontrées en relation avec l'art. 12, il y aurait lieu de réunir les représentants des trois Administrations intéressées (Office fédéral des assurances sociales/DFI, Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail/DFEP et Division politique I/DFAE) aux fins de revoir la question des aménagements auxquels il faudrait procéder pour satisfaire aux exigences de l'art. 12 § 4 de la Charte. A cet effet, il conviendrait ou de compléter la série des accords bilatéraux de sécurité sociale déjà conclus avec la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe liés par la Charte sociale, ou d'adhérer aux deux Accords intérimaires européens de 1953 relatifs à la sécurité sociale (règlement multilatéral du problème). Lors des entretiens du 8 mai, il est apparu que la préférence allait au second terme de l'alternative. En effet, une adhésion aux Accords intérimaires nous dispenserait de devoir compléter la série des accords bilatéraux avec des pays tels que Chypre, l'Irlande ou l'Islande. En outre, l'adhésion à ces deux Accords permettrait de limiter l'application de ces instruments multilatéraux aux régimes de sécurité sociale institués par la législation fédérale et d'en exclure, au besoin, certaines catégories de travailleurs (saisonniers, par exemple). Au vu de l'état actuel de nos législations et ordonnances en matière de sécurité sociale, une adhésion auxdits Accords nous obligerait à émettre des réserves sur quelques branches de sécurité sociale. En particulier, il faudrait exclure les régimes cantonaux d'allocations familiales et formuler des réserves appropriées au sujet de l'assurance-chômage.

Aux fins de réunir les représentants des trois Départements fédéraux concernés, la Délégation a donné son accord à la tenue prochaine d'une rencontre interdépartementale. Pour diverses raisons, cette réunion interdépartementale n'a toutefois pas encore eu lieu et ne pourra vraisemblablement se tenir qu'après la publication des résultats de la consultation.

9. La publication des résultats de la consultation, accompagnée d'une orientation pour la presse ("Presserohstoff") ayant été annoncée au Parlement durant la session d'été, il paraît difficile de différer plus longuement cette publication. Le texte de cette orientation pour la presse est joint en annexe en version française (la traduction allemande suivra dès que possible); il tient compte du fait que la question de fond concernant l'art. 12 (sécurité sociale) n'est pas encore définitivement tranchée et attend une solution appropriée. Le "Presserohstoff" dont il s'agit reflète les intentions du Conseil fédéral telles qu'elles ressortent du dispositif ci-après. En publiant la récapitulation des résultats de la consultation assortie de cette orientation, il n'est pas prévu de tenir une conférence de presse, laquelle pourrait, en revanche, avoir lieu lorsqu'une solution aura été trouvée au problème posé par l'acceptation de l'art. 12.

10. Au vu de ce qui précède et, en accord avec les Membres de la Délégation pour les affaires étrangères, le Département des affaires étrangères a l'honneur de proposer au Conseil fédéral de

d é c i d e r

ce qui suit:

- a) Le Conseil fédéral prend acte de la Récapitulation des résultats de la consultation relative à l'adhésion éventuelle de la Suisse à la Charte sociale européenne établie par le Département fédéral

./.

des affaires étrangères et en autorise la publication conformément au chiffre 19, 3ème alinéa (nouveau) des Directives concernant la procédure préliminaire en matière de législation;

- b) Au vu des résultats d'ensemble de la consultation, il manifeste son intention d'engager la procédure de ratification de la Charte sociale.

A cet effet, le Département fédéral des affaires étrangères est chargé d'élaborer un message tendant à la ratification de la Charte, lequel sera soumis à la procédure habituelle de co-rapport et présenté aux Chambres fédérales au début de la prochaine législature. Préalablement, la question des modalités auxquelles la Suisse sera en mesure d'accepter l'art. 12 du traité devra être réglée d'entente entre les trois Départements intéressés (DFI/DFEP/DFAE);

- c) Le Conseil fédéral prend acte de l'"Orientation pour la presse" (Presserohstoff) qui sera diffusée en même temps que la publication des résultats de la consultation.

DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ETRANGERES

Pierre Aubert

Annexes mentionnées

pour co-rapport à:

-tous les Départements

- 2 -

o.121.311.2 - VL/hm

3003 Berne, le 8 juillet 1980

Distribuée/
Ne va pas à la presse

Au Conseil fédéral

Charte sociale européenne:
 Publication et suites à donner
 aux résultats de la consultation

Rapport complémentaire à la
 proposition du DFAE du 26 juin 1979

I

Par note du 10 juillet 1979 aux Secrétaires généraux des départements, la Chancellerie fédérale avait prolongé jusqu'au 31 août 1979 le délai de la procédure de co-rapport engagée par la proposition du 26 juin concernant l'affaire rappelée sous rubrique. Cette prolongation devait permettre de vous présenter un rapport complémentaire visant essentiellement à éclaircir les deux points suivants:

- a) recevabilité et portée de la déclaration interprétative à émettre en acceptant l'art. 6 § 4 (droit de grève);
- b) conditions auxquelles la Suisse pourrait accepter l'art. 12 § 4 (égalité de traitement en matière de sécurité sociale).

A la demande des Chefs des Départements de l'économie publique (lettre du 2.7.1979 et co-rapport du 4.7.1979), des finances

./.

- 2 -

(co-rapport du 9.7.1979) et de l'intérieur (lettre du 17.7.1979), la question de la recevabilité de la déclaration interprétative à l'art. 6 § 4 a été soumise à un examen approfondi auprès des services compétents du Secrétariat du Conseil de l'Europe.

Dans sa lettre du 17 juillet 1979, le Président de la Confédération écrivait notamment :

"J'ai pris connaissance avec un grand intérêt de la déclaration de notre Représentant permanent auprès du Conseil de l'Europe. Certes, aucun des Délégués des Ministres n'a contesté, ni mis en doute la recevabilité de la déclaration proposée par votre département. Je me permets néanmoins d'exprimer quelques doutes sur la valeur juridique d'une telle déclaration, puisque la Charte sociale ne prévoit pas la faculté pour les Etats contractants de former des réserves ou de donner à certaines de ses normes une interprétation limitative. Je ne suis pas convaincu qu'une déclaration de cette nature lie effectivement les organes de contrôle de l'application de ce traité. J'estime que ce point mériterait d'être éclairci par une consultation desdits organes ou par un avis du service juridique du Conseil de l'Europe".

Quant aux conditions d'acceptation de l'art. 12 § 4, elles ont été discutées, le 22 août 1979, au cours d'une réunion interdépartementale à laquelle ont participé MM. les Directeurs A. Schuler (OFAS), J.-P. Bonny (OFIAMI) et M. l'Ambassadeur A. Hegner (Division politique I / DFAE). Pour diverses raisons (étalement des vacances, mutations à la tête des services compétents du Secrétariat à Strasbourg), les compléments d'information demandés nous sont parvenus tardivement, de sorte que le terme de la consultation interdépartementale fixé par la Chancellerie (31.8.1979) n'a pas pu être respecté. La procédure a dès lors dû être suspendue jusqu'à la présentation du présent rapport complémentaire.

II

1. Au sujet de la recevabilité de la déclaration interprétative qu'il est prévu de faire en acceptant l'art. 6 § 4 de la Charte, les démarches effectuées à Strasbourg ont confirmé, d'une manière

./.

- 3 -

générale, le bien-fondé des indications déjà fournies en l'espèce sous chiffre 7 de la proposition du 26 juin et sous chiffre 1, lettre a), du rapport complémentaire du DFAE du 9 juillet 1979, relatif aux co-rapports du DFEP du 4.7.1979 et de la Chancellerie fédérale du 5.7.1979.

2.a) En ce qui concerne la suggestion de procéder à une consultation des organes chargés de contrôler l'application de la Charte, il s'est avéré d'emblée qu'une telle démarche resterait inopérante. En effet, comme notre Représentant permanent l'a déjà rappelé dans son intervention du 14 juin au sein du Comité des ministres (Délégués), une divergence existe entre le Comité d'experts indépendants, d'une part, et le Comité gouvernemental, d'autre part, au sujet de l'application aux fonctionnaires du droit de grève reconnu par l'art. 6 § 4. Comme le confirment les avis émis en l'occurrence par ces deux organes au cours du dernier (5e) cycle biennal de contrôle, il est peu vraisemblable que cette divergence puisse être éliminée dans un proche avenir. Quant au fond, le différend qui oppose les deux principaux organes de contrôle a été décrite aux pages 14 et 15 du mémoire qui a servi de base à la consultation effectuée en 1978, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'y revenir ici.

En outre, on ne peut s'attendre à ce que le Comité des ministres, en tant qu'organe réunissant les Etats parties à la Charte, soit dispensé - pour autant qu'il soit habilité à le faire - à donner une interprétation authentique de la disposition dont il s'agit. En théorie, on pourrait certes concevoir que les Parties contractantes se mettent d'accord sur une interprétation authentique d'un article de la Charte. Toutefois, on ne doit pas s'attendre à ce que le Comité des ministres ou les Parties contractantes émettent une opinion unanime sur un point aussi controversé que l'art. 6 § 4, notamment à cause des divergences de vues qui existent entre les gouvernements au sujet du droit de grève des fonctionnaires.

./.

- 4 -

De cette première approche du problème posé par notre déclaration interprétative, on retiendra que:

- les organes de contrôle qui soumettent leurs rapports au Comité des ministres ne sont pas habilités à donner des interprétations authentiques des dispositions de la Charte; de toute façon, leurs avis respectifs ne pourraient que confirmer les interprétations divergentes qu'ils ont données jusqu'à maintenant sur la portée de l'art. 6 § 4;
- dès que la Suisse serait Partie à la Charte sociale, elle pourrait s'opposer en tout temps à ce que le Comité des ministres donne une interprétation de l'art. 6 § 4 qui serait contraire aux convictions du Conseil fédéral.

b) Etant donné l'impossibilité d'obtenir une interprétation authentique de l'art. 6 § 4, notre Représentant permanent à Strasbourg a été chargé de solliciter un avis de la Direction des affaires juridiques du Secrétariat en ce qui concerne la recevabilité de notre déclaration interprétative. D'entrée de cause, on a expliqué à notre Représentant que si le Secrétariat avait parfois été appelé à donner son interprétation de telle ou telle disposition de la Charte, il a chaque fois précisé qu'il s'agissait d'un avis purement indicatif et non opposable aux Gouvernements. Il ne lui appartient en effet pas d'interpréter les dispositions de la Charte.

Eu égard aux divergences, tant politiques que juridiques, qui existent à propos de l'art. 6 § 4, le Secrétariat n'a pas jugé possible d'émettre un avis en l'espèce. Néanmoins, considérant d'une part que l'acceptation intégrale de l'art. 6 est pour la Suisse une condition essentielle pour pouvoir ratifier la Charte sociale et tenant compte du fait, d'autre part, que la déclaration émise le 14 juin par l'Ambassadeur Wacker (annonce de notre intention d'assortir l'acceptation de l'art. 6 § 4 d'une déclaration interprétative) n'a pas suscité d'objection de la part des autres Délégués, M. F. Karasek,

./.

- 5 -

Secrétaire général du Conseil de l'Europe, a écrit ce qui suit à notre Représentant permanent en date du 7 novembre 1979:

"J'ai pris connaissance de la déclaration que vous avez faite devant le Comité des Ministres lors de la 306e réunion des Délégués, ainsi que du texte de la Déclaration interprétative que le Gouvernement suisse se propose de faire lors de la ratification éventuelle de la Charte sociale.

Conformément à votre demande et désireux de faciliter dans toute la mesure du possible cette ratification, je vous confirme que ladite Déclaration qui précise la portée que le Gouvernement suisse entend donner à l'article 6 (4) de la Charte serait, en application de l'article 35 (4), communiquée à toutes les Parties Contractantes, aux autres Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi qu'au Directeur Général du Bureau International du Travail.

Je la notifierai également aux organes créés en vertu de la Partie IV de la Charte".

Manifestement, le Secrétariat n'a ni voulu, ni pu se prononcer sur un point aussi délicat, touchant au droit de grève des fonctionnaires. On retrouve d'ailleurs la même attitude dans un document du 27 novembre 1979, établi par le Secrétariat en vue de l'examen, par les Délégués des ministres, des conclusions des experts relatives au 5e cycle biennal de contrôle d'application de la Charte. Au chiffre 9 des observations du Secrétariat, on peut lire:

"Si le Comité des Ministres estimait opportun d'envoyer, dans certains cas, des recommandations individualisées, cette procédure pourrait être limitée aux seuls Etats présentant leur 5e rapport biennal, à l'exclusion de l'une des dispositions dont l'application est trop controversée, à savoir l'article 6 (droit de négociation collective)".

Sur ce dernier point, il y a tout lieu d'admettre que les Délégués des ministres s'en tiendront à la proposition du Secrétariat.

3. Faute de pouvoir obtenir d'autres assurances, tant en ce qui concerne l'interprétation de l'art. 6 § 4 que la recevabilité de notre déclaration interprétative relative à cette disposition, il y a lieu de considérer ce qui suit:

./.

- 6 -

Nonobstant la divergence d'interprétation rappelée ci-dessus, la Suisse doit accepter l'art. 6 dans son intégralité si elle veut satisfaire aux conditions d'adhésion à la Charte sociale. Pour surmonter les hésitations que pourrait encore susciter l'acceptation du § 4 de l'art. 6, il paraît dès lors en tout cas indispensable que le Conseil fédéral précise sa position en ce qui concerne l'interprétation qu'il donne à cette disposition. Pour bien marquer notre détermination en l'espèce, la déclaration suivante, reproduite déjà dans notre proposition du 26 juin 1979 (chiffre 7), dont il conviendrait d'assortir l'acceptation de l'art. 6 § 4 devrait faire partie intégrante de l'arrêté fédéral d'approbation et être insérée dans notre instrument de ratification :

"Le Conseil fédéral considère que l'acceptation de l'article 6, § 4, n'affecte pas les dispositions des législations fédérale ou cantonales, notamment celles de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927, qui interdisent aux agents de la fonction publique de recourir à la grève."

Cette déclaration confirmerait, une fois de plus, que le Conseil fédéral est résolu à ne pas déroger à l'interdiction faite aux fonctionnaires et employés de la Confédération de se mettre en grève.

4. Ni les Etats parties au traité représentés au sein du Comité gouvernemental (art. 27), ni les représentants des Etats membres siégeant au Comité des ministres (art. 29) ne pourraient ignorer la volonté exprimée par le gouvernement suisse, au moment de ratifier la Charte, de donner une interprétation déterminée à l'une de ses dispositions, d'autant plus que plusieurs Etats ont déjà fait une déclaration du genre de celle que nous envisageons. La RFA a donné l'exemple en 1961 déjà. Tout récemment, les Pays-Bas, lors de la ratification datée du 22 avril 1980, ont déclaré qu'ils se considéraient comme liés par l'art. 6 § 4 sauf pour les agents de la fonction publique. L'Espagne a déposé l'instrument de ratification le 6 mai 1980 en déclarant qu'elle interprétera et appliquera l'art. 6 § 4 de telle manière qu'il soit compatible avec les dispositions de la Constitution qui prévoient des restrictions du droit de grève en vue de garantir le fonctionnement des services essentiels de la communauté.

./.

- 7 -

Dans son dernier rapport sur le 5e cycle biennal de contrôle d'application de la Charte sociale, le Comité gouvernemental a réaffirmé son opinion antérieure selon laquelle "le droit de grève peut être refusé globalement aux fonctionnaires". Ce point de vue est, comme on le constate, diamétralement opposé à la thèse des Experts indépendants. Dans ces conditions, on voit mal comment le Comité des ministres pourrait se départir de l'opinion des gouvernements eux-mêmes en ce qui concerne le droit de grève des fonctionnaires, puisque le Comité gouvernemental est composé d'un représentant de chacune des Parties contractantes à la Charte. Au demeurant, en tant qu'Etat partie à la Charte, la Suisse aurait la possibilité de défendre efficacement son point de vue à ce sujet.

En ce qui concerne le Comité d'experts indépendants (art. 25), celui-ci est composé d'experts qui ne se considèrent pas liés par les positions des autorités nationales et ne reçoivent ni instructions ni directives de la part des autorités de leur pays d'origine. Au vu de l'attitude observée jusqu'ici par cet organe de contrôle - notamment dans le cas de la RFA, où les fonctionnaires sont également privés du droit de grève -, il y a tout lieu d'admettre que les Experts indépendants ne se considèreraient pas comme liés par notre déclaration interprétative. Aussi longtemps que le point de vue du Comité d'experts indépendants ne sera pas partagé par les autres organes de contrôle et que la divergence interprétative actuelle demeurera en l'état, cela n'entraînerait toutefois aucune conséquence notable pour la Suisse.

5. La pratique internationale connaît de nombreux exemples de déclarations faites par les Etats au moment de ratifier des traités internationaux. Contrairement aux réserves, qui visent à restreindre le contenu ou la portée de certaines obligations découlant d'un traité, ces déclarations ont principalement pour objet de préciser la portée qu'un Etat entend donner à une disposition conventionnelle. En particulier, ces déclarations se justifient lorsque le sens d'une disposition n'est pas clair ou demeure controversé et

./.

- 8 -

que l'Etat contractant estime dès lors nécessaire de lui donner une certaine interprétation.

Tenant compte des interprétations divergentes émises sur l'art. 6 § 4 par le Comité d'experts indépendants, d'une part, et par le Comité gouvernemental, d'autre part, notre déclaration vise à préciser le sens que le gouvernement suisse entend donner à la disposition considérée. Ce faisant, il ne s'agit pas d'une réserve au sens technique, puisque la déclaration ne vise pas à restreindre la portée générale, et non controversée, des obligations découlant de l'art. 6 § 4, mais qu'elle a seulement pour effet d'écarter l'interprétation, jugée trop extensive (et aussi contestée par d'autres Etats), que la majorité des membres du Comité d'experts indépendants donne de cette disposition (droit de grève applicable à "certaines catégories" de fonctionnaires selon ces experts). En l'espèce, il s'agirait donc d'une déclaration d'interprétation sur le modèle, par exemple, des déclarations faites par la Suisse lors de la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme (cf. R.S. O.101; cf. aussi R.O. 1974 II 2148).

En ce qui concerne la portée d'une telle déclaration, nous nous référons à l'exposé que le Professeur Schindler a fait lors de la réunion de la Commission élargie des affaires étrangères du 2 novembre 1976, consacrée au traité de non prolifération. A cette occasion, le Professeur Schindler a exposé comme suit la différence entre une réserve et une déclaration d'interprétation :

"Neben den eigentlichen Vorbehalten, welche von einem Staat als Vorbehalte bezeichnet werden, ist es üblich, dass Staaten bei der Ratifikation von Abkommen Erklärungen abgeben. Diese können zweierlei Bedeutung haben. Entweder sind sie politische Stellungnahmen und formulieren Wünsche eines Staates ohne eine rechtliche Bedeutung oder sie sind rechtlich dasselbe wie ein Vorbehalt. Das ist dann der Fall, wenn sie inhaltlich einem Vorbehalt entsprechen. Nach der Wiener Vertragsrechts-Konvention von 1969 kommt es bei der Abgabe von Vorbehalten nicht auf deren Bezeichnung an. In Art. 2 dieser Konvention, wo die Begriffe erläutert werden, wird bei der Definition des Wortes "Vorbehalt" ausdrücklich darauf verwiesen, dass es bei Vorbe-

halten nicht auf deren Benennung ankomme. Ein Vorbehalt liegt dann vor, wenn damit bezweckt wird, die rechtliche Wirkung einer Bestimmung auszuschliessen oder zu ändern. Erklärungen, welche die Wirkung von Vorbehalten haben, werden vor allem dann angebracht, wenn ein Staat eine Vertragsbestimmung nicht ausschliessen oder abändern will, sondern lediglich einer Bestimmung, die nicht ganz eindeutig ist, eine bestimmte Auslegung geben will." (Cf. procès-verbal de la Commission élargie des affaires étrangères, novembre 1976, page 7).

6. La déclaration à faire au moment de ratifier la Charte serait destinée à produire un effet bien précis : sauvegarder les dispositions qui, en Suisse, interdisent aux fonctionnaires de recourir à la grève. D'une part, il s'agirait d'une manifestation de la volonté politique du Conseil fédéral qui ne souhaite pas accorder le droit de grève à tout ou partie des fonctionnaires et employés de la Confédération; d'autre part, il s'agirait de nous distancer de l'interprétation que le Comité d'experts indépendants donne de l'art. 6 § 4 quant à l'étendue du droit de grève des agents de la fonction publique.

Au moins à moyen terme, la Suisse ne sera probablement pas en mesure d'accepter intégralement un 6e article du "noyau dur" du traité (art. 13 ou 19). Différer l'acceptation du § 4 de l'art. 6 jusqu'à ce que la controverse surgie au sujet de cette disposition soit éventuellement tranchée, nous placerait durablement dans l'impossibilité de ratifier la Charte sociale.

Dans les circonstances actuelles, il apparaît que le Parlement n'approuverait pas la Charte si notre adhésion n'était pas assortie d'une déclaration concernant l'interdiction faite aux fonctionnaires de recourir à la grève. Il convient toutefois de mentionner que divers milieux suisses (USS, Union fédérative) militent aujourd'hui activement en vue d'assouplir l'interdiction actuelle. Les initiatives visant à conquérir le droit de grève des fonctionnaires se poursuivront avec ou sans Charte sociale.

- 10 -

III.

S'agissant des problèmes posés par l'acceptation intégrale de l'article 12 (sécurité sociale), plus particulièrement de son § 4 (égalité de traitement entre ressortissants des Etats contractants en matière de sécurité sociale), il y a lieu de relever ce qui suit :

1. En complément aux chiffres 4, 5, 6 et 8 des considérants de la proposition du DFAE du 26 juin 1979 et, compte tenu des avis exprimés lors de la réunion interdépartementale du 22 août 1979 entre les chefs des Administrations fédérales concernées, il est précisé ce qui suit :

Par les § 1 à 3 de l'art. 12, il est rappelé que les Etats contractants s'engagent à établir, maintenir et développer graduellement un système national de sécurité sociale en prenant comme référence la Convention 102 de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant la norme minimum de sécurité sociale à laquelle la Suisse a adhéré en acceptant 5 des 9 branches de sécurité sociale visées par cet instrument, soit celles relatives aux prestations :

- de vieillesse (partie V)
- en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles (partie VI)
- aux familles (partie VII)
- d'invalidité (partie IX)
- de survivants (partie X).

Les branches suivantes ne sont pas couvertes par notre adhésion à la Convention 102 de l'OIT :

- soins médicaux (partie II)
- indemnité de maladie (partie III)
- prestations de chômage (partie IV)
- prestations de maternité (partie VIII).

Au 4e et dernier § de l'art. 12, il ne s'agit plus de normes internes de sécurité sociale, mais de leur application aux ressort-

./.

-- 11 --

tissants des Parties contractantes. Ce paragraphe prévoit l'obligation pour chaque Etat contractant de prendre des mesures, par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux appropriés ou par d'autres moyens, en vue, a) d'une part, d'assurer l'égalité de traitement entre ses ressortissants et ceux des autres Parties contractantes, y compris la conservation de leurs droits quels que puissent être les déplacements des personnes protégées et, b) d'autre part, d'assurer 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. Ce résultat peut être atteint soit par la suppression des éventuelles inégalités existant dans la législation nationale, soit par la conclusion de conventions bilatérales ou multilatérales de sécurité sociale. Se fondant sur l'interprétation donnée à la Partie II de l'Annexe à la Charte au sujet de l'art. 12 § 4, l'Etat contractant peut exiger l'accomplissement d'une période de résidence avant d'accorder aux ressortissants étrangers le droit à certaines prestations, contributives ou non, dans le cadre des conventions sociales (bilatérales ou multilatérales) existantes.

2. Pour satisfaire aux exigences de l'art. 12 § 4 en général -- et notamment dans les branches de sécurité sociale acceptées en adhérant à la Convention 102 de l'OIT --, la question est de savoir s'il faut s'engager dans la voie bilatérale -- compléter la série des conventions bilatérales existantes -- ou, au contraire, adhérer aux deux Accords intérimaires européens de 1953 concernant les régimes de sécurité sociale. Parmi les Etats parties à la Charte, les seuls pays avec lesquels nous ne disposons pas d'accords bilatéraux sont Chypre, l'Irlande et l'Islande.

Au vu des avantages et inconvénients des deux termes de l'alternative, la Délégation du Conseil fédéral pour les affaires étrangères penchait, le 8 mai 1979, pour une solution multilatérale (cf. point 8 de la proposition du 26 juin). En revanche, lors de la réunion interdépartementale du 22 août, le représentant du Département de l'intérieur a marqué sa préférence pour la solution tendant à com-

./.

- 12 -

pléter la série des accords bilatéraux existants. L'OFAS -- Office fédéral principalement concerné en la matière -- a notamment relevé que, pour les domaines relevant de sa compétence, la voie des accords intérimaires de 1953 serait à la fois laborieuse et difficile à motiver au Parlement. Les réserves dont il faudrait assortir une éventuelle ratification de ces deux instruments seraient nombreuses. Leur application entraînerait un surcroît de travail non négligeable. Au surplus, les Accords intérimaires de 1953 sont tous deux ouverts à l'adhésion d'Etats non-membres du Conseil de l'Europe. Bien qu'improbable, l'adhésion éventuelle d'Etats tiers pourrait entraîner des complications techniques, voire politiques.

3. L'OFAS suggère dès lors qu'en ratifiant la Charte sociale, le Conseil fédéral assortisse l'acceptation intégrale de l'art. 12 d'une déclaration d'intention faisant état de notre disponibilité de compléter progressivement la série des conventions déjà existantes avec les Etats liés par la Charte. Sur le plan bilatéral, il est concevable de conclure un accord de sécurité sociale avec l'Irlande d'ici deux ou trois ans. Resteraient l'Islande et Chypre, avec lesquels des arrangements pourraient être recherchés ultérieurement, pour autant que le mouvement migratoire entre ces pays et le nôtre le justifie.

Dans les circonstances actuelles, cette déclaration d'intention se limiterait aux branches de la sécurité sociale relevant de la compétence de l'OFAS; elle ne viserait ni l'assurance-chômage -- qui ressortit à l'OFIAMI --, ni les régimes cantonaux d'allocations familiales. Quant à eux, les gouvernements cantonaux pourraient être invités à supprimer, dans la mesure où ils ne l'auraient pas encore fait, les discriminations qui subsistent à l'égard des enfants des ressortissants étrangers lorsqu'ils résident hors de Suisse. (A ce propos, cf. la remarque figurant au bas du dernier alinéa de la page 15 du mémoire qui a servi de base à la consultation).

4. De son côté, l'OFIAMI a estimé que, pour ce qui a trait à l'assurance-chômage, une adhésion de la Suisse à l'Accord intérimaire qui s'applique à l'assurance-chômage permettrait, à première vue, de

./.

satisfaire aux exigences de la lettre a) du § 4, mais non pas à celles de la lettre b) ("octroi, maintien et rétablissement des droits... par des moyens tels que la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi..."). En effet, lors de la mise sur pied du régime transitoire de l'assurance-chômage, les Chambres se sont prononcées clairement contre, d'une part, le principe de la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi et, d'autre part, contre le principe de l'exportation des prestations. Les travaux relatifs à la nouvelle conception de l'assurance-chômage confirment la volonté d'exclure ces deux principes du régime définitif d'assurance-chômage.

5. Les obstacles relevés sous chiffre 4 ci-dessus paraissent surmontables si l'on s'en tient à l'interprétation très souple que les organes chargés de contrôler l'application de la Charte - et notamment le Comité d'experts indépendants - ont donnée jusqu'ici de l'art. 12 § 4. En fait, l'un et l'autre organe de contrôle se contentent de vérifier si l'Etat contractant a adhéré aux Accords intérimaires de 1953 ou s'il poursuit des efforts en vue de compléter la série des accords bilatéraux existants (cas de l'Autriche). En revanche, les experts n'ont jamais jusqu'ici examiné le contenu de ces accords (portée, étendue des éventuelles réserves, etc.). A cet égard, ils s'en remettent essentiellement aux remarques faites par l'OIT quant aux engagements pris en ratifiant la Convention 102, ou à celles du Conseil de l'Europe en ce qui concerne le Code européen de sécurité sociale, ratifié par la Suisse le 16 septembre 1977.

Les engagements pris par la Suisse en adhérant à ces deux derniers instruments ne couvrent pas toutes les branches de sécurité sociale, notamment pas celle relative aux prestations d'assurance-chômage. D'autres Etats contractants connaissent des situations analogues, qu'ils aient par ailleurs adhéré aux Accords intérimaires ou non. Notre pays n'envisage pas de conclure ou de compléter la série des accords bilatéraux de sécurité sociale passés avec des Etats membres du Conseil de l'Europe dans le domaine spécifique de l'assurance-chômage.

De cette détermination - au demeurant compatible avec l'expression

- 14 -

contenue dans la phrase introductive au § 4 de l'art. 12 : "... et sous réserve des conditions arrêtées dans ces accords" -, on ne saurait déduire que la Suisse ne remplit pas les conditions requises par les experts pour pouvoir accepter intégralement l'art. 12. Si l'on se réfère aux commentaires donnés en l'espèce par les organes de contrôle, les objectifs postulés par le paragraphe 4 ne doivent en effet pas être réalisés d'emblée, dans toutes les branches de sécurité sociale et à l'égard de tous les Etats contractants. Les conclusions des experts montrent à l'évidence que des dérogations sont possibles, tant sur le plan bilatéral que multilatéral, et que les objectifs visés peuvent être atteints graduellement.

Cette façon de voir est aussi celle du Secrétariat du Conseil de l'Europe et notamment du principal responsable de la Charte, M. H. Wiebringhaus, qui dans la "Festschrift für Bernhard C.H. Aubin zum 65. Geburtstag" (N.P. Engel Verlag, Kehl am Rhein / Strassburg, 1979, S. 293) écrit ce qui suit au sujet du § 4 de l'art. 12 :

"Zu Artikel 12 Absatz 4 ist zunächst klarzustellen, dass dessen Vorschriften eine angemessene internationale Koordination der nationalen Sozialversicherungssysteme (einschliesslich Gleichstellung von Ausländern mit Inländern, Zusammenrechnung von Versicherungszeiten und Rentenansprüchen usw.) gewährleisten sollen. Dieser Absatz ist bisher jedoch so ausgelegt worden, dass in Ermangelung ausreichender innerstaatlicher Koordinierungsmassnahmen zwischen allen Vertragsstaaten zumindest herkömmliche (d.h. nicht unbedingt alle Zweige der Sozialen Sicherheit erfassende) Sozialversicherungsabkommen bestehen müssen. Hierzu ist im übrigen zu sagen, dass selbst diese Mindestverpflichtung nicht von allen Vertragsstaaten (so z.B. im Verhältnis Oesterreich-Dänemark) erfüllt wird".

Sur le plan de la sécurité sociale, tout accord international constitue en fin de compte un ensemble équilibré entre les desiderata des Parties contractantes. Pas plus que dans les autres domaines sociaux couverts par la Charte, les objectifs visés par l'art. 12 § 4 (égalité de traitement et maintien des droits acquis) ne sauraient être imposés de façon contraignante aux Etats contractants. Cela vaut, entre autres, aussi sur le plan des relations entre pays d'émigration et pays d'immigration, où chacune des Parties conserve toute latitude de conclure des accords de sécurité sociale plus ou moins étendus quant à leur champ d'application sectoriel.

./.

6. Lors de la réunion interdépartementale du 22 août, l'OFIAMT n'a pu se rallier à la plupart des considérations émises sous chiffre 5 ci-dessus. Si l'on s'en tient strictement au libellé du traité, l'OFIAMT estime en effet que l'art. 12 § 4 est applicable à toutes les branches de sécurité sociale, et non pas seulement à celles que les Etats parties à la Convention 102 de l'OIT ou au Code européen de sécurité sociale ont acceptées. Pour la Suisse, cela implique qu'à plus ou moins long terme on pourrait exiger la reconnaissance aux étrangers résidant régulièrement chez nous du principe de la totalisation des droits acquis à l'étranger pour l'ensemble des branches de sécurité sociale, ce qui serait incompatible avec le régime actuel de notre assurance-chômage.
7. Comme on peut le constater, les points de vue exposés ci-dessus sous chiffres 5 et 6 reposent sur des critères d'appréciation différents et ne sont guère conciliables à l'échelon administratif. Au vu des difficultés évoquées par l'OFAS en cas d'adhésion aux deux Accords intérimaires européens de 1953 (aujourd'hui ratifiés par 16 des 21 Etats membres du Conseil de l'Europe), il semble préférable de renoncer à cette solution multilatérale en vue de satisfaire aux exigences de la lettre a) du § 4 de l'art. 12. Quant à la voie bilatérale, elle ne permet apparemment pas d'éliminer toutes les difficultés, notamment pas celles invoquées par l'OFIAMT. Au-delà d'une période impossible à prévoir, on ne peut en effet exclure le risque que des remarques soient adressées à la Suisse pour l'inviter à se conformer à d'éventuelles exigences accrues que les organes de contrôle pourraient, un jour, déduire de la lettre b) du § 4 de l'art. 12. Tout traité international est en effet susceptible, avec le temps, d'une interprétation nouvelle. Il ressort à l'évidence que ni le Secrétariat du Conseil de l'Europe, ni les organes chargés de vérifier l'application du traité ne sauraient fournir une quelconque assurance en sens contraire sur ce point. Il ne reste qu'un élément patent: Quinze ans après l'entrée en vigueur de la Charte sociale, la jurisprudence constante des organes de contrôle s'en tient aux critères exposés sous chiffre 5 ci-dessus. Au surplus, il va de soi que

le risque de voir les organes de contrôle accroître les exigences, serait diminué le jour où la Suisse deviendrait Partie au traité (participation au Comité gouvernemental) et pourrait, dès lors, défendre son point de vue en ce qui concerne l'interprétation de cette disposition.

IV

1. Au vu des indications complémentaires réunies dans ce rapport, force est de constater qu'il n'est plus guère possible d'obtenir d'autres assurances ou éclaircissements quant aux hésitations suscitées par l'acceptation intégrale des articles 6 et 12 de la Charte. Comme nous l'avons relevé, l'acceptation de l'une et l'autre de ces dispositions-clés peut comporter effectivement certains risques à assumer dès lors que le Conseil fédéral déciderait de s'engager dans la voie de la ratification au cours de la présente législature.
2. Il n'existe pas, ni à court, ni à moyen terme, de "solution de rechange" consistant à accepter entièrement un autre article du noyau dur en lieu et place de l'art. 6 ou de l'art. 12. Les raisons qui empêchent l'acceptation intégrale des art. 13 (droit à l'assistance sociale et médicale) et 19 (droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance) - déjà exposées aux pages 12 et 13 du mémoire qui a servi de base à la consultation effectuée en 1978 - n'ont guère varié.

Tant notre législation actuelle en matière d'assistance que celle touchant les étrangers ne nous permettent pas d'accepter ces deux articles dans leur intégralité. La mise en vigueur, au 1er janvier 1979, de l'art. 48 de la Constitution fédérale et de la loi sur la compétence en matière d'assistance n'ont pas modifié la situation en ce qui concerne l'art. 13 de la Charte. S'il est probable que l'approbation de la nouvelle loi sur les étrangers, actuellement sous examen au Parlement, permettra d'accepter quelques paragraphes

- 17 -

supplémentaires de l'art. 19, on ne peut toutefois guère espérer que, une fois sous toit, la nouvelle loi permette d'accepter l'ensemble des dispositions contenues dans cet article du noyau obligatoire du traité.

3. La récapitulation des résultats de la consultation de 1978 relative à l'adhésion éventuelle de la Suisse à la Charte sociale européenne remonte à février 1979. Comme on s'en souvient, la publication des résultats de cette enquête - accompagnée d'une orientation pour la presse - avait été annoncée au Parlement durant la session d'été (juin 1979).

Suite aux divers co-rapports suscités par notre proposition du 26 juin 1979, il a été jugé préférable de différer la publication des résultats de la consultation pour permettre au Conseil fédéral de se déterminer en toute connaissance de cause quant aux suites à réserver à l'enquête de 1978. Au préalable, il s'agissait toutefois de faire toute la lumière requise sur les deux questions essentielles auxquelles la consultation n'avait pas apporté de réponses suffisamment concluantes: conditions auxquelles la Suisse serait en mesure d'accepter intégralement les art. 6 et 12 de la Charte.

4. Ces questions ayant été élucidées dans toute la mesure possible, il appartient dès lors au Conseil fédéral de décider des suites qu'il entend donner au résultat d'ensemble de la consultation et d'en publier la récapitulation.

Au vu des éclaircissements fournis dans le présent rapport, il convient maintenant que le Conseil fédéral décide d'adresser un message au Parlement tendant à la ratification de la Charte. Cette décision s'impose aussi du fait du dépôt d'une motion, le 6 décembre 1979, par le Conseiller national R. Müller, et 62 cosignataires appartenant à presque tous les groupes parlementaires

./.

-- 18 --

et qui demandait au Conseil fédéral de présenter un message aux Chambres avant la session d'été 1980.

5. Dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la présente législature - sous la rubrique "La Suisse au sein de l'Europe" (cf. chiffre 112) -, il est rappelé que le Conseil de l'Europe est l'organisation par excellence où nous entendons poursuivre nos efforts tendant à resserrer les liens entre les Etats démocratiques de notre continent. Un des premiers objectifs de l'Organisation est de promouvoir la coopération intergouvernementale dans de nombreux domaines, notamment dans celui de l'harmonisation du droit. Parmi les principaux instruments destinés à atteindre cet objectif à l'échelle européenne, il n'est guère besoin de souligner l'importance toute spéciale qui revient à la Charte sociale. Au sujet de notre adhésion éventuelle à ce traité, le Conseil fédéral est convenu de dire dans son rapport à l'Assemblée :

"La consultation à ce sujet qui s'est achevée en 1978 nous incite à poursuivre la procédure d'adhésion. Toutefois, avant de vous soumettre un message concernant la ratification de cette charte, nous devons encore en étudier de manière approfondie diverses dispositions clés".

Cette dernière précision a été adoptée par le Conseil fédéral le 9 janvier 1980. Dans le premier rapport complémentaire au rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe du 2 juin 1980, le Conseil fédéral a par ailleurs déclaré que les démarches effectuées pour élucider certaines questions touchant à des dispositions clés étaient pratiquement achevées, et qu'il lui appartiendrait, le moment venu, de décider de la suite de la procédure à engager en vue de la ratification de la Charte sociale. Au vu des éclaircissements fournis dans le présent rapport complémentaire, le Département des affaires étrangères espère dès lors que le Conseil fédéral pourra se déterminer de façon positive quant à l'option relatée sous chiffre 4 ci-dessus.

6. Au-delà des considérations juridiques, cette décision comporte bien évidemment des implications politiques tant sur le plan interne que sur le plan externe, européen avant tout. Ces implications, déjà

./.

- 19 -

exposées dans le mémoire qui a servi de base à la consultation de 1978 (cf. considérations finales, pages 19 et 20), n'ont plus guère besoin d'être rappelées ici. Nous croyons néanmoins utile de les compléter en relevant encore ce qui suit:

Depuis que le Conseil fédéral a autorisé, le 28 avril 1976, M. Pierre Graber, ancien Conseiller fédéral, à signer la Charte sociale "sous réserve de ratification", on se souvient que le Comité des ministres (siégeant à Strasbourg au niveau ministériel) a adopté, le 27 avril 1978, une Déclaration sur les droits de l'homme visant entre autres à élargir les droits des citoyens de l'Europe démocratique dans le domaine social, économique et culturel. Parallèlement, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté, le 28 septembre 1978, la Recommandation 839 relative à la révision de la Charte sociale européenne.

Se fondant sur le principe que les droits socio-économiques et culturels - nonobstant leur nature complexe et relativement nouvelle - ne sont plus guère dissociables des droits civils et politiques classiques, le Comité des ministres a chargé un Comité d'experts ad hoc d'examiner les suites à donner aux initiatives gouvernementales et parlementaire précitées. Ce Comité s'est réuni à Strasbourg à fin septembre 1979. A cette occasion, notre délégué a souligné l'importance de consolider les bases conventionnelles existantes et de ne rien entreprendre qui, en l'espèce, puisse compliquer la tâche des Etats membres qui n'ont pas encore été en mesure de ratifier certains des instruments pertinents en vigueur dont, notamment, la Charte sociale européenne. Cette intervention a été bien accueillie et soutenue par plusieurs délégations.

Dans l'intérêt de la crédibilité de la position suisse défendue à Strasbourg - et entérinée entre-temps par le Comité des ministres (Délégués) -, il serait regrettable qu'après avoir obtenu un résultat satisfaisant en ce qui concerne l'élargissement des droits reconnus dans les domaines social, économique et culturel - et ceci contre l'avis de plusieurs délégations (RFA, Autriche et Norvège

./.

- 20 -

notamment), qui souhaitent aller de l'avant --, la Suisse renonce à ratifier la Charte sociale dans un avenir prévisible.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, il n'est dès lors guère besoin de souligner les effets que produirait l'annonce d'un renvoi de notre ratification de la Charte à une date indéterminée au moment où deux Etats membres, les Pays-Bas et l'Espagne, viennent de franchir ce pas, portant ainsi à treize le nombre d'Etats ayant ratifié la Charte. A la lumière des résultats d'ensemble de la consultation, une telle option serait, à n'en pas douter, comprise comme une dérobade quant aux principes de solidarité et de communauté de destin dont nous nous réclamons envers nos partenaires européens.

7. Plusieurs destinataires de la consultation de 1978 ont demandé que l'adhésion éventuelle de la Charte sociale soit soumise au référendum facultatif. En vertu de l'art. 89, alinéa 4, de la Constitution fédérale, cette question devrait faire l'objet d'une décision du Parlement prise à la majorité de chacun des deux Conseils. Comme il appartient d'abord au Conseil fédéral de se déterminer en l'espèce, le gouvernement dira, dans son éventuel message ultérieur, si la Charte sociale constitue à ses yeux un traité d'une portée telle que son approbation doit, le cas échéant, être soumise au référendum facultatif.

8. L'orientation pour la presse ("Presserohstoff") dont il était prévu d'assortir la publication des résultats de la consultation (cf. exemplaire annexé à la proposition du 26 juin 1979) devra être remaniée dès que le Conseil fédéral aura décidé des suites à donner à l'enquête effectuée en 1978. De toute évidence, la publication de ces résultats ne saurait pas être différée plus longtemps. Cette publication et la diffusion d'un document explicatif remanié pourraient donner lieu à une conférence de presse.

./.

Pierre Aubert

- 21 -

V.

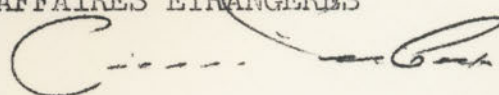
Au vu de ce qui précède, le Département des affaires étrangères (DFAE) a l'honneur de proposer au Conseil fédéral de

d é c i d e r

ce qui suit :

1. Le Conseil fédéral prend acte de la récapitulation des résultats de la consultation relative à l'adhésion éventuelle de la Suisse à la Charte sociale européenne établie par le DFAE et en autorise la publication conformément au chiffre 19, 3ème alinéa (nouveau), des Directives concernant la procédure préliminaire en matière de législation;
2. Au vu des résultats d'ensemble de la consultation et des éclaircissements fournis dans le présent rapport, le Conseil fédéral décide d'engager la procédure de ratification de la Charte sociale;
3. A cet effet, le DFAE est chargé d'élaborer un message tendant à la ratification de la Charte, lequel sera soumis à la procédure habituelle de co-rapport et présenté aux Chambres fédérales. Ce message tiendra compte des éclaircissements reçus sur les problèmes suscités par les art. 6 § 4 et 12 § 4 de la Charte. Il se prononcera également sur le point de savoir si l'arrêté fédéral d'approbation doit être soumis au référendum facultatif en vertu de l'art. 89, alinéa 4, de la Constitution fédérale;
4. Sous réserve des décisions à adopter sur les points 1 à 3 ci-dessus, le Conseil fédéral prendra acte, en temps opportun, de l' "orientation pour la presse" ("Presserohstoff") à diffuser en même temps que les résultats de la consultation.

DEPARTEMENT FEDERAL DES
AFFAIRES ETRANGERES



Pierre Aubert

Extrait du procès-verbal à:

- Département des affaires étrangères	12 ex., pour exécution
- Département de l'intérieur	5 ex., pour information
- Département de justice et police	5 ex. " "
- Département militaire	2 ex. " "
- Département fédéral des finances	4 ex. " "
- Département de l'économie publique	6 ex. " "
- Département des transports, des communications et de l'énergie	2 ex. " "

Pour co-rapport à:

- tous les Départements

Mitbericht

zum Antrag des Departements für auswärtige Angelegenheiten
vom 8. Juli 1980

1. Als materielle Verpflichtung, welche mit der Ratifikation der Sozialcharta eingegangen würde, steht für uns die Ergänzung des bestehenden Netzes der Sozialversicherungsabkommen im Vordergrund. Konkret ginge es darum, dass sich die Schweiz bereit erklärt, mit Irland, Island und Syrien entsprechende Verträge abzuschliessen. Abgesehen von ähnlichen Absmachungen über die Arbeitslosenversicherung, dürfte einer solchen Bereitschaftserklärung nichts in der Wege stehen.

Wir vertreten nämlich die Meinung, dass unser Land dem einschlägigen Artikel 12 Ziffer 1 und 2 (aufstellung eines



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

1.1.14/80 Sc/fa

3003 Bern, 28. August 1980

- Ausgeteilt -

An den B u n d e s r a t

Europäische Sozialcharta

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Departements für auswärtige Angelegenheiten
 vom 8. Juli 1980

1. Als materielle Verpflichtung, welche mit der Ratifikation der Sozialcharta eingegangen würde, steht für uns die Ergänzung des bestehenden Netzes der Sozialversicherungsabkommen im Vordergrund. Konkret ginge es darum, dass sich die Schweiz bereit erklärt, mit Irland, Island und Zypern entsprechende Verträge abzuschliessen. Abgesehen von allfälligen Abmachungen über die Arbeitslosenversicherung, dürfte einer solchen Bereitschaftserklärung nichts im Wege stehen.

Wir vertreten nämlich die Meinung, dass unser Land dem einschlägigen Artikel 12 Ziffer 1 und 2 (Aufstellung eines



3320.4

Systems der Sozialen Sicherheit; Einhaltung der Mindestnormen gemäss internationalem Abkommen der IAO Nr. 102) bereits nachkommt; dass Ziffer 3 (stete Verbesserung des Systems der Sozialen Sicherheit) als allgemeiner Grundsatz auch fürderhin gilt. Ziffer 4 verpflichtet die Schweiz mit den erwähnten drei Staaten Sozialabkommen abzuschliessen, worüber unseres Erachtens - für den Bereich unseres Departements - ein Konsens gegeben sein dürfte.

2. Angesichts der offensichtlichen Meinungsunterschiede in bezug auf andere Gebiete, welche durch die Sozialcharta tangiert werden, sowie im Hinblick auf die Rang- und Abfolge aussenpolitischer Botschaften beantragen wir aber das Geschäft zunächst unter Aussprachen zu traktandieren.

relatif à la proposition du Département fédéral des affaires étrangères du 8
 EIDG. DEPARTEMENT DES INNERN

H. Müller

1. Nous ne pouvons nous rallier que partiellement à la proposition du DFAE relative à la publication et aux suites à donner aux résultats de la consultation au sujet de l'éventuelle adhésion de la Suisse à la Charte sociale européenne. Notre attitude est fondée sur des considérations de forme et de fond.
2. Quant à la forme. Le résumé de la proposition, rédigé en allemand, contient sur bien des points des évaluations ne figurant pas dans le rapport lui-même. A cet égard, la partie très brève (p. 6) réservée aux pro-



EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

2520.4

3003 Berne, le 14 août 1980

Distribué

Au Conseil fédéral

Charte sociale européenne
 Publication et suites à donner
 aux résultats de la consultation

Co-rapport

relatif à la proposition du Département fédéral des
 affaires étrangères du 8 juillet 1980

1. Nous ne pouvons nous rallier que partiellement à la proposition du DFAE relative à la publication et aux suites à donner aux résultats de la consultation au sujet de l'éventuelle adhésion de la Suisse à la Charte sociale européenne. Notre attitude est fondée sur des considérations de forme et de fond.
2. Quant à la forme. Le résumé de la proposition, rédigé en allemand, contient sur bien des points des évaluations ne figurant pas dans le rapport lui-même. A cet égard, la partie très brève (p. 6) réservée aux pro-

./.

blèmes sérieux touchant notre régime d'assurance-chômage est présentée, à notre avis, de manière évasive et incomplète.

- la conservation des droits acquis;
3. Quant au fond. Il est matériellement inexact de souligner "..., dass die Schweiz die Beitrittsbedingungen zur Sozialcharta aufgrund der gegenwärtig bestehenden Gesetzgebung erfüllt und dass ihr somit aus der Ratifikation der Sozialcharta allein keine neuen Verpflichtungen erwachsen, die mit unserer Rechtsordnung unvereinbar sind." (Résumé, p. 7 in fine).
- En effet, comme nous l'avons relevé à plusieurs reprises déjà, le régime de l'assurance-chômage actuellement en vigueur repose notamment sur le principe selon lequel les indemnités de chômage ne sauraient être exportées et aussi que les périodes d'assurance ou d'emploi accomplies à l'étranger (totalisation) ne peuvent pas être prises en compte (FF 1976 II 1566). De plus, dans son récent Message du 2 juillet 1980 concernant une nouvelle loi fédérale sur l'assurance-chômage, le Conseil fédéral souligne une nouvelle fois que "l'exportation des prestations et la prise en compte des périodes d'assurance ou de cotisation à l'étranger (totalisation) sont exclues." (Pages 61 ss).

Or, le Secrétariat général du Conseil de l'Europe confirme notre propre analyse dans une note du 28 avril 1980, intitulée "La protection des étrangers dans la Charte sociale européenne", en relevant ce qui suit au sujet de l'art. 12, al. 4, de la Charte :

"En acceptant cette disposition, les Parties Contractantes s'engagent à prendre des mesures, par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux, ou par d'autres moyens, pour assurer

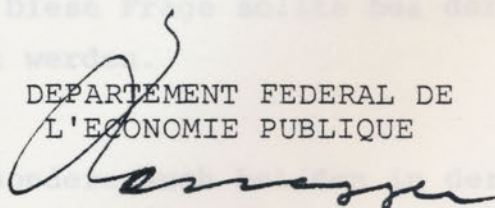
- l'égalité de traitement entre les nationaux de chacune des Parties Contractantes et ceux des autres;
- la conservation des droits acquis;
- la conservation des droits en cours d'acquisition;
- le service des prestations à l'étranger.

Ces quatre principes que l'on retrouve dans la plupart des conventions dites "de coordination" visent la protection des droits des travailleurs dans le domaine de la sécurité sociale, quels que puissent être leurs déplacements entre les territoires des Parties Contractantes." Sozialcharte

4. En conclusion, nous réaffirmons qu'une acceptation de l'art. 12, al. 4, de la Charte entraînerait de nouvelles obligations (exportation des prestations, totalisation) qui ne seraient pas compatibles avec notre ordre juridique dans le domaine de l'assurance-chômage.

Vu ce qui précède, nous pouvons nous rallier aux chiffres 1 et 4 de la proposition du DFAE. En revanche, à la lumière encore du récent document du Secrétariat général du Conseil de l'Europe, mentionné ci-dessus, nous ne sommes pas en mesure, à ce stade, d'approuver le contenu des chiffres 2 et 3 de ladite proposition.

DEPARTEMENT FEDERAL DE
L'ECONOMIE PUBLIQUE





SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

Sozialcharta - behandelt (und allenfalls der Volksabstimmung unterbreitet) werden 3003 Bern, 15. August 1980
 310.1 Fu/Sp
 79/83 wird der UNO-Beitritt als Schwerpunkt bezeichnet und eine Botschaft für diese Legislatur in Aussicht gestellt. Die Absichtserklärungen zur Sozialcharta sind zurückhalten-der.

An den B u n d e s r a t

Europäische Sozialcharta

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Departementes für auswärtige Angelegenheiten vom 8. Juli 1980

1. Das Volkswirtschaftsdepartement kann der Einleitung des Ratifikationsverfahrens und der Ausarbeitung einer Botschaft zur Zeit nicht zustimmen. Unabhängig davon, welche Folge der Bundesrat diesem Mitbericht gibt, stellt sich die Frage nach der weiteren Marschroute bei wichtigen ausserpolitischen Vorlagen. Diese Frage sollte bei der Behandlung des Antrages geklärt werden.
2. In weiten Kreisen, insbesondere auch bei den in der Regierung vertretenen Parteien, wird die Auffassung vertreten, dass in der laufenden Legislatur nur eine der beiden zentralen ausserpolitischen Vorlagen - UNO-Beitritt und

- 2 -

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
 FOR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

o.121.3
 Sozialcharta - behandelt (und allenfalls der Volksabstimmung unterbreitet) werden sollte. In den Regierungsrichtlinien 79/83 wird der UNO-Beitritt als Schwerpunkt bezeichnet und eine Botschaft für diese Legislatur in Aussicht gestellt. Die Absichtserklärungen zur Sozialcharta sind zurückhalten-
Distrib. (ne va pas à la presse)
 der.

Charte sociale européenne :

Publ. 3. Mit dem Entscheid über den Antrag des EDA sollte der Bundesrat demnach die Rangfolge und die zeitliche Abfolge der beiden Botschaften festlegen, wobei auch das Begehren der Freisinnig-demokratischen Partei betreffend Vernehmlassungsverfahren zum UNO-Beitritt beurteilt werden sollte.

aux co-rapports du Département de l'économie publique
 (du 14.8.1980), de la Chancellerie fédérale (du 15.8.1980)
 et du Département de

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI

Der Bundeskanzler:

Nous relevons que quatre départements (DFJP, DMF, DMZ et DFICE) ont marqué leur accord à notre proposition (rapport complémentaire) du 8 juillet 1980.

Les trois co-rapports mentionnés sous rubrique appellent de notre part les observations suivantes :

1. 1. Au vu des considérations de fond émisees par le Département de l'économie publique (DFEP) au sujet des conditions à remplir pour pouvoir accepter intégralement l'article 12, nous constatons que la divergence qui sépare nos deux départements quant à l'interprétation à donner au § 4 de cette disposition-clé demeure entière. Chaque département couchant sur ses positions, l'obstacle ainsi créé ne saurait être levé que par une décision du Collège gouvernemental. Notre Département ne minimise pas le risque que les organes chargés de contrôler l'application de la Charte sociale pourraient un jour donner une interprétation plus ex-

./...



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

o.121.311.2 - VL/KNZ/km

3003 Berne, le 5 septembre 1980

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Au Conseil fédéral

Distribuée (ne va pas à la presse)

Charte sociale européenne :
Publication des résultats de la consultation
et suites à leur donner.

R é p o n s e

aux co-rapports du Département de l'économie publique
(du 14.8.1980), de la Chancellerie fédérale (du 15.8.1980)
et du Département de l'intérieur du (28.8.1980)

Nous relevons que quatre départements (DFJP, DMF, DFF et DFTCE)
ont marqué leur accord à notre proposition (rapport complémentaire)
du 8 juillet 1980.

Les trois co-rapports mentionnés sous rubrique appellent de notre
part les observations suivantes :

- I. 1. Au vu des considérations de fond émises par le Département de l'économie publique (DFEP) au sujet des conditions à remplir pour pouvoir accepter intégralement l'article 12, nous constatons que la divergence qui sépare nos deux départements quant à l'interprétation à donner au § 4 de cette disposition-clé demeure entière. Chaque département couchant sur ses positions, l'obstacle ainsi créé ne saurait être levé que par une décision du Collège gouvernemental. Notre Département ne minimise pas le risque que les organes chargés de contrôler l'application de la Charte sociale pourraient un jour donner une interprétation plus ex-

./...

tensive que celle qui fait actuellement autorité. Nous restons toutefois convaincus que le risque de voir les organes de contrôle accroître les exigences de l'article 12 § 4 sera diminué lorsque la Suisse sera devenue Partie au traité et pourra dès lors faire valoir son point de vue au sujet de l'interprétation de cette disposition.

2. Sous chiffre 3 de son co-rapport du 14 août, le DFEP pense avoir trouvé confirmation de son analyse quant à la portée qu'il convient de donner à l'article 12 § 4 en s'appuyant sur une note du Secrétariat du Conseil de l'Europe du 28 avril 1980. La note invoquée par le DFEP ne saurait toutefois être considérée comme un avis autorisé du Secrétariat. Il s'agit en fait d'un simple document de travail préparé à l'intention des participants à une réunion du Comité directeur sur les migrations européennes (CDMG), qui s'est tenue à Strasbourg du 28 au 30 mai 1980. Les vues de l'auteur de la note en question ne sont d'ailleurs pas partagées par les organes chargés de contrôler l'application de l'article 12 § 4, ce qui ressort aussi du document de travail du 28 avril :

"Quant à l'interprétation et à l'application de ce texte, il faut souligner que jusqu'ici les organes de contrôle se sont bornés à vérifier si des accords bilatéraux ou multilatéraux existaient effectivement entre les parties contractantes, sans examiner si les quatre principes précités y étaient toujours présents, et sans en évaluer la portée, notamment eu égard aux régimes de sécurité sociale et aux personnes couvertes par ces accords".

Ainsi que le rapport complémentaire du 8 juillet l'a démontré, il n'est pas possible d'obtenir une interprétation authentique de tout ou partie des droits postulés par la Charte. La référence du DFEP à la note précitée du Secrétariat n'apporte dès lors aucun élément nouveau.

3. 19 mois après la récapitulation des résultats d'ensemble de la consultation effectuée en 1978, il ne paraît plus possible de différer encore leur publication. Toutefois, cette publication doit être accompagnée d'une décision du Conseil fédéral quant à l'engagement du processus de

HEIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE

ratification. L'absence de décision au moment de publier ces résultats ne serait pas comprise alors que la Charte a été signée en 1976, que le résultat d'ensemble de la consultation est positif, que les éclaircissements mentionnés dans le rapport du 16 janvier 1980 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale ont été obtenus et que le Parlement attend une réponse à la motion Müller - BE (79.554) du 6.12.1979, qui demande au Conseil fédéral de présenter un message tendant à la ratification de la Charte d'ici à la session d'été 1980.

- II. Nous constatons que le Département de l'intérieur est disposé à accepter l'article 12 aux conditions décrites dans notre proposition du 8 juillet.
- III. Le co-rapport de la Chancellerie fédérale pose la question des priorités à donner aux principaux objectifs de politique étrangère durant la législature en cours. Cette question doit en effet être discutée au Conseil fédéral et le sous-signé aura l'occasion d'exposer ses vues à ce sujet. D'ores et déjà nous tenons à relever que le Conseil fédéral ne pourra valablement prendre position sur ces priorités que lorsqu'il sera saisi des projets de messages concernant l'adhésion à l'ONU et la ratification de la Charte sociale. Pour le moment, il s'agit uniquement de décider d'engager la procédure de ratification concernant la Charte et de charger le DFAE de rédiger un message à ce sujet.

DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ETRANGERES



Pierre Aubert



2520.4

EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

Bern, den 9. Sept. 1980

Ausgeteilt

An den

B u n d e s r a t

Charte sociale européenne
 Publication et suites à donner
 aux résultats de la consultation

Vernehmlassung

zur Stellungnahme des Eidgenössischen Departements für
 auswärtige Angelegenheiten vom 5. September 1980

Wir halten an unserer Auffassung, die wir in unserem Mit-
 bericht vom 14. August 1980 dargelegt haben, vollumfäng-
 lich fest. Die leider erst in letzter Minute eingetroffe-
 ne Stellungnahme des EDA vom 5. September 1980 zerstreut
 nicht nur unsere Bedenken nicht, sondern bestärkt uns noch
 in unserer Haltung.

Im einzelnen halten wir folgendes fest:

Die neueste Entwicklung beim Europarat, welche ihren Nie-
 derschlag in der Note vom 28. April 1980 des Generalsekre-
 tariats mit dem Titel "La protection des étrangers dans la
 Charte sociale européenne" fand, bestätigt eindeutig die

Tendenz, Artikel 12 Absatz 4 zu verdeutlichen und zum Tragen zu bringen. Wenn in der Stellungnahme des EDA unter anderem geschrieben wird "les vues de l'auteur de la note en question" wird dadurch der falsche Eindruck erweckt, dass es sich dabei nicht um ein offizielles Papier des Europarats handelt. In der Stellungnahme des EDA wird Ziffer 15 dieses Papiers zitiert. Leider hat man es unterlassen, die Schlusskonklusion in der folgenden Ziffer 16 anzuführen, die folgenden Wortlaut hat:

"Une rédaction plus claire du paragraphe 4 de l'article 12 en permettrait une lecture plus immédiate et une interprétation plus proche des finalités poursuivies par l'article 12 dans son ensemble, à savoir le droit de bénéficier d'un régime de sécurité sociale sur le territoire des Etats liés par la Charte."

Die Auffassung des EDA, dass eine Ratifikation der Sozialcharta zu einer milderer Interpretation seitens der zuständigen Instanzen des Europarates führen könnte (vgl. letzter Satz Ziffer 1 des EDA vom 5. September 1980), bleibt für uns nach wie vor unverständlich. Sie steht auch im Widerspruch zur eigentlichen Zielsetzung der Sozialcharta. Entweder ist es uns ernst mit der Erfüllung der Forderungen der Sozialcharta; andernfalls hat man die Konsequenzen zu ziehen und auf eine Ratifikation zu verzichten. Der gute Ruf unseres Landes in internationalen Gremien, beispielsweise bei der Internationalen Arbeitsorganisation, beruht gerade auf der Tatsache, dass wir einmal ratifizierte Uebereinkommen streng und konsequent anwenden. Der Bundesrat hat diese konstante Praxis in seinem "Bericht über die 63. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz" vom 14. Februar 1979 dem Parlament gegenüber ausdrücklich festgehalten (vgl. S. 5; ferner BBl 1969 I 721 und BBl 1974 I 1654).

DER BUNDESKANZLER

Im Mitbericht der Bundeskanzlei wird zu Recht die schwerwiegende Frage der Prioritäten im Bereich unserer Aussenpolitik während der laufenden Legislaturperiode aufgeworfen. Auch in diesem Punkt kann uns die Argumentation des EDA nicht überzeugen, wenn geschrieben wird: "Pour le moment, il s'agit uniquement de décider d'engager la procédure de ratification concernant la Charte et de charger le DFAE de rédiger un message à ce sujet." Der Bundesrat muss sich im klaren sein, dass mit der Auftragserteilung an das EDA zur Abfassung einer Ratifikationsbotschaft mit der entsprechenden Mitteilung für die Öffentlichkeit der entscheidende Schritt getan wird. Der zitierte Satz in der Stellungnahme des EDA versucht, diese Tatsache herabzumin- dern. Die Argumentation des EDA geht an der politischen Wirklichkeit vorbei.

Gegen die Publikation der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens haben wir nach wie vor nichts einzuwenden. Diese Veröffentlichung könnte z.B. mit der Bemerkung verbunden werden, dass der Bundesrat sich über die Frage des weiteren Vorgehens im Zusammenhang mit der Festlegung der Prioritäten anderer wichtiger aussenpolitischer Geschäfte äussern wird.

Der Bundesrat
EIDGENÖSSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

DER BUNDESKANZLER

1440

3003 Bern, 4. September 1980
112.3 Hb/Sp

10. September 1980

Notiz an die Herren B u n d e s r ä t eNotiz über die Änderung der Rückzahlungsvorschriften für die
Kfz-DarlehenDepartement für auswärtige Angelegenheiten. Antrag vom
15. August 1980 (Beilage)

Departement für innere Angelegenheiten. Mitbericht vom 21. August 1980 (Zustimmung)

Justizdepartement. Mitbericht vom 26. August 1980
(Zustimmung)

Finanzdepartement. Mitbericht vom 26. August 1980 (Zustimmung)

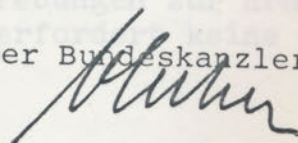
Dieses Thema soll, gemäss Beschluss vom 3.9.80, an der
Sitzung vom 10.9.80 unter "Aussprache" behandelt werden. Da-
bei geht es um den Antrag des EDA betr. Publikation des Ver-
nehmlassungsergebnisses und des weiteren Vorgehens. Gleich-
zeitig soll die Frage der aussenpolitischen Prioritäten (Zeit-
plan) bezüglich der beiden Geschäfte UNO und Sozialcharta be-
sprochen werden, wie auch das Anliegen der FdP betr. Durch-
führung eines Vernehmlassungsverfahrens i.S. UNO.

Der Entwurf
schriften für die
genehmigt:

Übersicht, Ergänzung:

"Diese Massnahme entspricht den Bestrebungen zur Erhaltung der
internationalen Bedeutung Genfs und zur Erhaltung des internationalen
Kredits."

Der Bundeskanzler:



Veröffentlichung:

Bundesblatt

Protokollauszug (Antrag ohne Beilage) an:

- BE 4 (Hb, Br, Sa, Sc) zum Vollzug
- EDA 15 zum Vollzug
- EDI 5 zur Kenntnis
- EJPD 5 " "
- EPD 7 " "
- EPK 2 " "
- FinDel 2 " "

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer: