



PRISE DE POSITION

CHARTRE SOCIALE EUROPÉENNE

Le 2 juillet 2014, le Conseil fédéral a approuvé un rapport sur la Charte sociale européenne révisée (CSE). Le rapport conclut que, d'un point de vue juridique, il serait actuellement possible pour la Suisse de satisfaire aux conditions minimales de ratification de la CSE.

- L'Union patronale suisse (UPS) s'oppose à la ratification de la CSE. Celle-ci traduit une volonté philosophique et politique d'imposer à l'ensemble des pays du Vieux Continent une extension de la protection sociale et des prestations sociales. La ratification de la CSE n'apporterait aucune plus-value au modèle économique et social libéral de la Suisse qui a fait ses preuves.
- Les droits inscrits dans la CSE sont des droits dynamiques qui font l'objet d'une interprétation extensive de la part des organes de contrôle du Conseil de l'Europe. Se soumettre à une telle pratique, c'est prendre le risque de restreindre non seulement la flexibilité du marché du travail helvétique, mais également le principe de l'autonomie des partenaires sociaux sur lequel repose notre partenariat social.
- L'UPS considère que, suite à la votation populaire du 9 février 2014 sur la libre circulation des personnes avec l'UE, il est inopportun d'ouvrir au niveau du Conseil de l'Europe d'éventuelles discussions concernant notre système des relations de travail.
- A en croire le Conseil fédéral, la Suisse satisferait aux conditions juridiques de ratification de la CSE. L'UPS conteste cette appréciation. Le rapport du Conseil fédéral, qui contredit ses précédentes prises de position, est incomplet puisqu'il n'examine guère la conformité du droit suisse avec les Dispositions supplémentaires de la CSE par lesquelles la Suisse serait liée au titre de la Partie III de la CSE.

SITUATION ACTUELLE

Charte sociale européenne

La CSE est un traité du Conseil de l'Europe, considéré comme le pendant de la Convention européenne des droits de l'homme, qui vise l'harmonisation progressive des conditions de vie économiques et sociales des ressortissants des Parties contractantes.

Deux versions de la CSE sont en vigueur parallèlement:

- **La CSE originale de 1961**
- **La CSE révisée de 1996 (CSE)**, qui remplace progressivement le traité initial de 1961. La CSE consacre de nouveaux droits dans ses dispositions additionnelles (art. 24 à 31), à savoir:
 - Le droit à la protection en cas de licenciement
 - Le droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur
 - Le droit à la dignité du travail
 - Le droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement
 - Le droit des représentants des travailleurs à la protection dans l'entreprise et facilités à leur accorder
 - Le droit à l'information et à la consultation dans les procédures de licenciements collectifs
 - Le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale
 - Le droit au logement

La CSE couvre un très grand nombre de matières et reconnaît des droits aux individus dans les domaines de l'emploi, de la protection sociale, de l'éducation, du logement et de la santé. Elle énonce des principes et des valeurs qu'il convient de respecter, les modalités de leur mise en œuvre relevant de chaque Etat.

Modalités de ratification

Pour tenir compte des spécificités nationales, la CSE autorise l'Etat ratifiant à procéder à une ratification «à la carte», en sélectionnant les dispositions qu'il souhaite accepter. Plusieurs conditions doivent cependant être respectées. L'Etat qui ratifie la CSE doit accepter intégralement:

- au **moins** six des neuf articles qui forment le noyau dur de la CSE:
 - article 1 (droit au travail),
 - 5 (droit syndical),
 - 6 (droit de négociation collective),
 - 7 (droits des enfants et des adolescents à la protection),
 - 12 (droit à la sécurité sociale),
 - 13 (droit à l'assistance sociale et médicale),
 - 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique),
 - 19 (droits des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance)
 - 20 (droit à l'égalité des chances et des traitements en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe)
- et un certain nombre de «Dispositions supplémentaires», de sorte à accepter en tout (y compris les six articles du noyau dur) seize articles ou soixante-trois paragraphes numérotés.

Système de contrôle

Le système de contrôle de la CSE se différencie de celui de la Convention européenne des droits de l'homme en ce qu'il ne prévoit pas de recours individuel auprès d'un tribunal habilité à rendre des arrêts obligatoires.

Ce système repose uniquement sur les rapports périodiques des Etats parties et un dialogue pragmatique avec le Comité européen des droits sociaux (CEDS), organe de contrôle de la CSE, qui est composé de quinze experts. Lorsque le CEDS constate une non-conformité aux dispositions de la CSE et que l'Etat en question n'en tient pas compte, le moyen ultime dont dispose alors le Conseil de l'Europe consiste en une recommandation de nature politique et juridiquement non contraignante du Comité des ministres à l'égard de cet Etat.

La Suisse et la CSE

Le projet d'adhésion de la Suisse à la CSE a débuté avec la signature, en 1976, de la CSE originale de 1961 par le Conseil fédéral. Il s'est poursuivi en 1983, lorsque le Conseil fédéral a soumis aux Chambres son message portant ratification; puis il s'est arrêté du fait du rejet de cette ratification par le Parlement (1984 et 1987).

En 1991, le processus a été relancé par une initiative parlementaire du groupe socialiste, qui a occasionné de longs travaux et débats parlementaires dès 1996, pour aboutir au classement de l'initiative le 17 décembre 2004. Le traitement de l'initiative parlementaire a débouché sur trois rapports de l'administration fédérale, adoptés par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (1996; 2002–2004, avec consultation des cantons).

Ces rapports concluaient que la ratification de la CSE de 1961 et de la CSE révisée de 1996 n'était pas possible. Les principales pierres d'achoppement se trouvaient alors dans l'incompatibilité du droit suisse avec les articles 12 (droit à la sécurité sociale), 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).

A l'heure actuelle, la Suisse figure parmi les quatre Etats - sur les 47 que compte le Conseil de l'Europe - à n'avoir pas ratifié la CSE (aux côtés du Liechtenstein, de Monaco et de San Marino).

RAPPORT DU CONSEIL FÉDÉRAL SUR LA CHARTRE SOCIALE EUROPÉENNE RÉVISÉE DU 2 JUILLET 2014

Le 12 janvier 2010, la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats a adopté le postulat 10.3004 chargeant le Conseil fédéral de présenter un rapport sur la compatibilité de la CSE révisée avec l'ordre juridique suisse et sur l'opportunité de la signer et de la ratifier dans les meilleurs délais. Le rapport doit montrer concrètement quels engagements peuvent être pris et quelles réserves doivent être émises pour qu'une ratification soit conforme au droit suisse.

Le 24 février 2010, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Le Conseil des Etats a adopté le postulat le 8 mars 2010.

Le 2 juillet 2014, le Conseil fédéral a approuvé un rapport sur la CSE révisée. Ce dernier conclut que, d'un point de vue juridique, il serait actuellement possible pour la Suisse de satisfaire aux conditions minimales de ratification. Il importe de relever que cette appréciation contredit les précédentes prises de position du Conseil fédéral et en particulier les conclusions du dixième rapport du Conseil fédéral sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe du 27 février 2013, selon lequel la CSE fait partie des conventions «*qui présentent un intérêt pour la Suisse, mais dont la ratification dans un proche avenir poserait des problèmes juridiques, politiques ou pratiques*».

A la lumière du rapport du Conseil fédéral du 2 juillet 2014, il apparaît que:

- les articles 1, 5, 6, 7, 16 et 20 seraient acceptables pour la Suisse sans que des modifications **législatives** soient nécessaires.
- en revanche, la Suisse n'est pas en mesure d'accepter les articles 12 «droit à la sécurité sociale», 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».

Le Conseil fédéral ne se prononcera sur le principe d'une ratification que lorsque le Parlement aura pris acte du rapport.

Position des cantons

La ratification de la CSE révisée aurait différentes répercussions sur les compétences des cantons et affecterait leurs intérêts essentiels, notamment en matière de droit de grève et de droit à l'assistance sociale.

Or, comme le montre une enquête menée entre décembre 2010 et mars 2011 auprès des cantons, la moitié d'entre eux s'oppose à l'opportunité d'une ratification de la CSE et ne partage pas les conclusions du rapport du Conseil fédéral du 2 juillet 2014.

Les cantons défavorables à la CSE mettent en avant plusieurs obstacles qui s'opposent à une ratification: l'approche évolutive du CEDS, le caractère non prioritaire d'une ratification et le bon fonctionnement du système social suisse sous sa forme actuelle. Ils craignent en outre des répercussions négatives sur le secteur de l'éducation et l'économie.

POSITION DE L'UPS

L'UPS conteste les conclusions du rapport du 2 juillet 2014. A ses yeux, l'analyse effectuée par le Conseil fédéral ne permet pas d'affirmer que le droit Suisse est à même de ratifier la CSE. En effet :

- **Le rapport du Conseil fédéral est incomplet.** Le Conseil fédéral focalise son analyse sur les neuf articles du noyau dur de la CSE. Il renonce, pour des raisons d'économie administrative, à examiner la conformité du droit suisse avec les Dispositions supplémentaires de la CSE. On ne saurait affirmer que la Suisse est aujourd'hui en mesure de ratifier la CSE sur la base de l'examen des neuf articles du noyau dur uniquement.
- **L'article 1 « Droit au travail » de la CSE ne peut être accepté par la Suisse.** Le CEDS interprète l'art 1, par. 2 comme demandant aux Etats d'interdire en droit toute discrimination, directe et indirecte, dans l'emploi. La pratique récente du CEDS exige un aménagement du fardeau de la preuve: selon cette pratique la charge de la discrimination ne devrait pas reposer entièrement sur le plaignant. Or, en droit suisse, la preuve de l'atteinte doit être apportée par le travailleur. Les commentaires du rapport du Conseil fédéral en relation avec l'aménagement du fardeau de la preuve et l'interdiction de la discrimination dans l'emploi n'ont pas fait l'objet d'un dialogue avec la CEDS. La Suisse n'a reçu à cet égard aucune assurance du CEDS que notre législation serait compatible avec la CSE. La sécurité juridique n'étant pas donnée sur ces points pour la Suisse, le Conseil fédéral ne peut accepter l'article 1 de la CSE.
- **Les autres articles du noyau dur proposés pour acceptation par le Conseil fédéral pourraient également poser problème à la Suisse.** Car ils touchent à des thématiques très sensibles comme par exemple le droit syndical (article 5), le droit de négociation collective y inclus le droit de grève (art. 6) ainsi que le droit à l'égalité de chances et de traitements en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe (art. 20).

ARGUMENTS DE L'UPS CONTRE LA CSE

En dépit de l'appréciation positive du Conseil fédéral qui, dans son rapport du 2 juillet 2014, arrive à la conclusion que la Suisse satisfait aux conditions juridiques de ratification de la CSE, l'UPS réitère son opposition à cette convention internationale.

Aux yeux de l'UPS, plusieurs arguments plaident contre la ratification de la CSE:

- La CSE traduit une volonté philosophique et politique d'imposer à l'ensemble des pays du Vieux Continent une extension de la protection sociale et des prestations sociales. Cette approche uniquement fondée sur les droits pourrait remettre en cause l'orientation d'inspiration libérale de notre système social et de notre marché du travail.
- Les droits inscrits dans la Charte sociale européenne sont des droits dynamiques qui font l'objet d'une interprétation extensive par les organes de contrôle du Conseil de l'Europe. Le risque existe de voir une poignée d'experts imposer ses vues à la Suisse. Un risque à ne pas courir: cette mise sous tutelle risque de restreindre non seulement la flexibilité de notre marché du travail libéral, mais aussi l'autonomie sur laquelle repose le partenariat social helvétique.
- L'argument selon lequel les éventuelles recommandations émises par le Conseil de l'Europe envers la Suisse ne seraient pas juridiquement contraignantes, ne peut être accepté tel quel car ses recommandations constituent une pression politique sur les pays concernés.
- La CSE est un traité désuet qui, contrairement au titre de son article 1 « droit au travail », ne déploie aucun effet bénéfique sur l'emploi des Parties contractantes. Pour preuve, la CSE n'a été d'aucune utilité pour venir en aide aux pays de l'UE (Espagne, Italie, Grèce, Portugal) qui, ces dernières années, ont été confrontés à une crise économique et sociale sans précédent.
- Ces dernières années, la Suisse a porté son Etat social à un haut niveau de développement, malgré la non-ratification de la CSE. Dans l'ensemble, notre dispositif social correspond à celui des Etats signataires de la CSE, à quelques menues différences près. Une extension supplémentaire des droits sociaux et prestations afférentes ne se justifie donc pas pour la Suisse.
- Face aux défis de l'évolution démographique, la priorité, en matière de politique sociale, consiste à garantir dans la durée son financement. Pour cela, il nous faut entreprendre dans le domaine des assurances sociales un certain nombre de réformes à l'égard desquelles une ratification de la CSE donnerait un signal politique tout à fait contradictoire.
- Il serait faux de ratifier la CSE uniquement dans le but d'améliorer l'image de la Suisse à l'étranger. L'argument de la solidarité internationale avancé pour ratifier un tel instrument, doit être considéré avec prudence. Une ratification par la Suisse n'engagerait pas les autres pays. En revanche, elle créerait des obligations pour la Suisse vis-à-vis de tous les pays qui sont partie à la Charte sociale. Or, le Conseil de l'Europe compte 47 États membres, soit un ensemble plus large que l'UE.
- Suite à la votation populaire du 9 février 2014 sur la libre circulation des personnes avec l'UE, il est inopportun de prendre le risque d'ouvrir au niveau du Conseil de l'Europe d'éventuelles discussions concernant notre système des relations de travail.

Fort de ce qui précède, l'UPS réitère son opposition à la CSE. Cette dernière n'apporte aucune plus-value au modèle économique et social de la Suisse qui a fait ses preuves. Se soumettre à une telle pratique, c'est prendre le risque de restreindre non seulement la flexibilité du marché du travail libéral helvétique, mais également le principe d'autonomie sur lequel repose notre partenariat social.

Lausanne et Zurich, 20 novembre 2014

INFORMATION COMPLÉMENTAIRE

Marco Taddei
UNION PATRONALE SUISSE
Membre de la direction
Responsable Suisse romande
Secteur Affaires internationales
Av. d'Ouchy 47, 1006 Lausanne
Telefon: +41 (0)21 613 36 85
taddei@arbeitgeber.ch