

European Communities

EUROPEAN PARLIAMENT

Working Documents

1972 - 1973

26 February 1973

DOCUMENT 289/72

Report

drawn up on behalf of the Committee on Social Affairs and Health Protection

on the second report of the Commission of the European Communities to the Council on the possibilities and difficulties facing Member States regarding the ratification of a first list of agreements concluded within the framework of other international organizations

Rapporteur: Mr R. PÊTRE

By letter of 6 November 1972 the Committee on Social Affairs and Health Protection requested authorization to draw up a report on the second report of the Commission of the European Communities to the Council on the possibilities and difficulties facing Member States regarding the ratification of a first list of agreements concluded within the framework of other international organizations (SEC (72) 2147 final).

Authorization was given by the President of the European Parliament in his letter of 13 November 1972.

The Committee on Social Affairs and Health Protection appointed Mr René Pêtre rapporteur on 22 November 1972.

It examined the draft report at its meeting of 31 January 1973 and unanimously adopted the motion for a resolution and the explanatory statement.

The following were present: Mr Müller, Chairman; Miss Lulling, Vice-Chairman; Mr Pêtre, rapporteur; Mr Adams, Mr Artzinger, Mr Christensen, Mr Della Briotta, Mr Dittrich, Baroness Elles, Mr Girardin, Mr Van der Gun, Mr Marras, Mr Meister, Mr Nolan, Mrs Orth, Mr Radoux.

C O N T E N T S

	<u>Page</u>
A. Motion for a resolution	5
B. Explanatory statement	7
Annex	16

The Committee on Social Affairs and Health Protection hereby submits to the European Parliament the following motion for a resolution together with explanatory statement:

MOTION FOR A RESOLUTION

on the second report of the Commission of the European Communities to the Council on the possibilities and difficulties facing Member States regarding the ratification of a first list of agreements concluded within the framework of other international organizations

The European Parliament,

- having regard to the report of the Commission of the European Communities to the Council (SEC (72) 2147 final),
 - having regard to the provisions of Articles 117 and 118 of the EEC Treaty,
 - having regard to the report of the Committee on Social Affairs and Health Protection (Doc. 289/72),
1. Draws attention to its resolutions of 14 May 1963¹ concerning the European Social Charter of the Council of Europe, and of 2 July 1968² on the possibilities and difficulties facing Member States regarding the ratification of a first list of agreements concluded within the framework of other international organizations;
 2. Is delighted that the Commission has continued to pay close attention to the problem of ratification of ILO and Council of Europe agreements;
 3. Welcomes the fact that, following Parliament's resolution and the Commission's proposal, certain Member States proceeded to ratify some of the specified agreements;
 4. Regrets, however, that by 1 January 1973, only one of the nine Member States of the Community, Italy, had ratified all the ILO agreements in question and the European Social Charter;
 5. Regrets, in particular, that twelve years after its signing at Turin by all the nations now Member States of the Community, the European Social Charter still has not been ratified by Belgium, Luxembourg and the Netherlands;

¹ OJ No. 84, 4.6.1963, p.1577/63

² OJ No. C72, 19.7.1968.

6. Invites the refractory Member States to ratify without delay at least part of the European Social Charter, leaving the rest to be dealt with at a later date;
7. Looks to the Commission to enable both sides of industry to formulate their observations on its reports and proposals to the Council, as they were involved in the preparation of the agreements concerned;
8. Awaits the presentation as soon as possible of the Commission's promised supplementary report on the ratification by Member States of the European Social Security Code and ILO agreements Nos. 118 and 121;
9. Invites its members to join forces with the members of the Consultative Assembly of the Council of Europe and their colleagues in national parliaments with a view to calling to account the governments responsible for delays in tabling Bills for ratification and to ensuring that once they have been ratified the agreements are really translated into implementing legislation;
10. Requests the Commission to draw up proposed recommendations with a view to promoting the harmonization of the legislation of Member States whose provisions go beyond the minimum norms laid down in international conventions;
11. Instructs its President to forward this resolution and the report of its committee to the Council and Commission of the European Communities.

EXPLANATORY STATEMENT

1. After noting the first report by the Commission on the 'Possibilities and difficulties facing Member States in the ratification of a first list of agreements concluded within the framework of other international organizations' (Doc. SEC (67) 4235-final), the Council agreed on 29 February 1968 to re-examine the development of the situation on the basis of a second report by the Commission (SEC (72) 2147-final).

2. Because the difficulties in ratifying certain conventions still persist, the Council has considered it necessary to place this matter on its agenda again without, however, feeling the need to consult Parliament.

But Parliament cannot simply disregard this problem. When the Commission presented its first report, Parliament was not consulted either but examined the report on its own initiative and delivered an opinion in its resolution of 2 July 1968¹, inviting Member States' governments to accelerate the procedure for ratification of the said conventions.

Four years later, in 1972, Parliament finds that only partial action has been taken on its resolution; Italy has ratified four of the ILO conventions, France two, Luxembourg one and Belgium one².

On the other hand the European Social Charter, duly ratified by Italy, France and Germany, has been awaiting ratification by the other Member States for more than ten years and the European Parliament has already delivered two opinions on this matter (Resolution of 14 May 1963³ and Resolution of 2 July 1968, paragraph 8⁴).

3. The European Parliament therefore feels justified in putting a number of questions:

- Are the obstacles quite so insurmountable for certain Member States?

¹Troclet report, Doc. 81/68 - For the resolution, see OJ C 72, 19 July 1968.

²Since Italy had already ratified a number of other ILO conventions prior to 1968, it is now the only Member State to have ratified ALL the conventions under consideration here.

³OJ No. 84, 6 June 1963

⁴OJ C 72, 19 July 1968

- Or are we to consider that the social legislation enacted under the EEC Treaties (social security for migrant workers, Social Fund, etc.) lessens the interest of conventions concluded internationally or within the Council of Europe?

These are the two main questions which spring to mind, and on the first of them at least the Commission's second report provides some useful information.

4. One preliminary question must be put to the Commission. On page 1 of the report it states that for three instruments, namely ILO Conventions Nos. 118 (equal treatment for nationals and non-nationals in the area of social security) and 121 (industrial accidents) and for the European Social Security Code, 'a complementary report will be presented later'. Why is this to be done and by when? On the same line of thought, we may well wonder why the list of conventions examined has not been lengthened in the second report. Mr Troclet had occasion to regret this fact in the plenary session and Mr Levi-Sandri, for the Commission, admitted that his criticism was well-founded and gave an assurance that the report was only a 'first step'.

It would of course be pointless to return to the question of determining the legal basis on which the Communities are entitled to consider the matter of ratification by Member States of international conventions: in its first report, the Commission and then the Parliament, in the first part of Mr Troclet's report¹, showed that by virtue of the Treaties (in particular Article 118(2)), the Community was entitled to consider the attitude of Member States on conventions concluded in international organizations.

The two questions put in section 3 above therefore remain to be answered.

I. OBSTACLES TO RATIFICATION

Convention No. 103 (maternity protection)

5. In the area of maternity protection, two instruments of interest to Member States had still not been adopted in 1972: Convention No. 103 and the draft recommendation from the Commission to the Council². However:

¹Troclet report, Doc. 81/68

²Commission recommendation 66/484 of 18 July 1966 - OJ 154 of 24 August 1966 and Lulling report, Doc. 69/66-67 with resolution of 27 June 1966.

- While Italy and Luxembourg have recently ratified Convention No. 103 (1969/70), Belgium, Germany and France seem reluctant to do so.
- In the case of Belgium, the convention goes beyond national legislation on two points. However, these two points are of secondary importance and the changes which would be necessary in Belgian legislation after ratification are not substantial.
- In the case of Germany, national legislation extends partly beyond Convention No. 103, but unfortunately does not correspond to it. In the last resort, the main obstacle resides in a contradiction between Article 8(4) of the convention and national legislation on the obligation or otherwise for the employer to pay benefits to female workers who fall ill during pregnancy. Here too the obstacle is not insurmountable.
- In the case of France, the Commission's report points out that the final obstacle to ratification was removed by Decree No. 70-1315 of 23 December 1970. We therefore fail to see why ratification should be held up.
- Finally the Netherlands is also reluctant to ratify the convention, so as not to contradict one of the provisions of Article 1638(y) of Dutch civil law. However, this provision could be amended without any great upheaval.

There remains the draft recommendation of the Commission on maternity protection. It was prepared in 1965 and as long ago as 1966 the European Parliament delivered an opinion¹ urging the Council to adopt the draft. But according to the latest information, this project has been shelved by the Commission in the absence of agreement between Member States.

Convention No. 111 (discrimination)

6. The purpose of this convention is to eliminate all discrimination in employment and professional activities. Germany, Italy and Denmark are among the 63 States to have ratified and, in its first report, the Commission pointed out that 'three other States' would be in a position to ratify soon. Four years later, we are obliged to note that no such ratification has taken place.

The second report indicates that Belgium 'proposes to ratify in the near future'. Let us hope that this near future will not prove too remote.

In France, problems of legal interpretation affecting naturalized citizens have been encountered: do the delays stipulated before they are allowed

¹Lulling report, Doc. 69/66

to hold public office constitute discrimination in the sense of Convention No. 111?

In Luxembourg the problem of the legal status of married women has been raised; have the bills tabled in the Luxembourg Chamber to settle this question been adopted? It would seem not.

In the Netherlands 'ratification is increasingly likely'.

Convention No. 117 (basic standards and aims of social policy)

7. Convention No. 117 of 1962, which entered into force in 1964, relates to the basic aims and standards of social policy.

Here again Mr Troclet's report hinted at early ratification by four Member States. In fact nothing has yet been done. Germany and the Netherlands do not intend to ratify and nor do France and Luxembourg. In the case of Germany and Luxembourg, two countries which have no colonies, it may be supposed that the convention has little relevance. France, for its part, considers that having ratified Convention No. 82 on social policy in non-metropolitan territories, Convention No. 117 presents no interest. In the Netherlands it would be necessary to re-introduce a law repealed in 1963 to ratify this convention. In fact only Belgium is seriously envisaging ratification. Finally, none of the three applicant countries, including the United Kingdom which has certain colonies, has ratified this convention. That is why the Commission feels it should not insist on ratification.

Convention No. 119 (protection of machines)

8. Nineteen countries have so far ratified but only one (Italy 1970) is a Member State of the Community or even of the enlarged Community. Germany intends to ratify but a subsequent law which took effect on 1 December 1968 has caused the matter to be shelved, since the German Government feels obliged to ask the ILO whether its new legislation is compatible with ratification of the convention. The Commission nevertheless calls upon the German Government to show solidarity with the Community by amending its national legislation and the European Parliament can only endorse the Commission's view on this point.

In the case of France there is no fundamental difficulty as the disparities between existing regulations and the provisions of the convention are purely formal. None of the acceding countries has so far ratified, although Norway did so on 10 December 1969.

The three Benelux countries were awaiting ratification of a more limited Benelux convention before going on to ratify the international convention.

The Benelux convention was signed in March 1970. What is the position in regard to its ratification? The Netherlands has pointed out that its ratification of Convention No. 119 would be conditional on ratification of the Benelux convention.

Convention No. 120 (hygiene in trade and office premises)

9. Two of the six Member countries have recently ratified this convention, i.e. Italy on 5 July 1971 and France on 6 April 1972. As far as the acceding countries are concerned, the United Kingdom and Denmark ratified in 1967 and 1970 respectively.

Belgium is reconsidering the possibility of ratifying the convention but has encountered an obstacle in that it would like an exemption for family undertakings.

Germany does not consider ratification necessary as its legislation complies with the convention.

Luxembourg and the Netherlands are in the same position as Belgium.

It therefore seems that early ratification of this convention, let alone coordinated ratification by the Six, cannot be expected. Nevertheless, as the Commission has pointed out, the difficulties could easily be overcome in view of the flexible nature of the convention and the example of Sweden which, with the ILO's agreement, ratified the convention while excluding its application to family undertakings should be followed by the Benelux countries.

Convention No. 122 (employment policy)

10. When this convention entered into force in 1966, it had only been ratified by one EEC Member State (the Netherlands) but Mr Troclet's report (p.9) indicated that 'since no objections had been raised in any of the five other Community countries there was good reason to hope that they would all soon follow suit.' In fact, Belgium (1969), Italy (1970), followed by Germany and France (1971), successively ratified the convention. Luxembourg is experiencing certain difficulties because of the different provisions of its own national legislation. As the Commission points out, these difficulties are not insurmountable. Since Denmark, Ireland and the United Kingdom ratified in 1966-1967, Convention No. 122 could well be ratified by all the States of the enlarged Community.

The European Social Charter

11. For the future of European unification ratification by the EEC Member States of the European Social Charter at the earliest possible date is even more important than ratification of ILO conventions. The Charter has been prepared by the Council of Europe, to which the Nine belong, and has also been signed by all the Member States. However, eleven years after it was signed in Turin and seven years after it took effect (on 26 February 1965), four Member States, i.e. France, the Netherlands, Luxembourg and Belgium, had still not ratified.

12. The importance of ratification was stressed by Parliament in its resolution on Mr Troclet's report¹ in 1963, inviting Member States to speed up the process of ratification. Since that resolution only Italy(1965)² and France (1972)³ have in fact ratified. Unfortunately the second Commission report does not indicate the reasons for the hesitation in other countries.

13. According to the latest information given to us by the Council of Europe, the situation in the three countries which have failed to ratify is as follows:

- Belgium: Belgium has been disturbed for a long time by the implications of Article 6(4) of the Charter which grants the right of strike action to all workers, including public servants, who in principle do not have that right in Belgium. The Belgian Government had therefore considered ratifying the Charter with the exception of this article and a bill had been drafted to this effect. However, information given by the Council of Europe suggests so far that no Belgian government has been prepared to ratify this bill.
- Netherlands: Although faced with the same problem as Belgium in regard to Article 6(4), the Netherlands Government envisages early ratification.
- Luxembourg: Luxembourg is awaiting developments in the Netherlands and Belgium before ratifying.

¹ Doc. 1/63

² Italy has accepted ALL the articles of the Charter

³ France ratified only very recently, i.e. end of December 1972

Finally it must not be forgotten, and no doubt this is an additional reason for some governments to delay ratification of the Charter, that by such ratification they must agree to inspection on their territory by independent experts who would report back every two years to the Consultative Assembly of the Council of Europe which is responsible for supervising application of the Charter¹ and to this end for voting on an opinion to the Committee of Ministers.

II. THE QUESTION OF DUPLICATION

14. It is important to determine whether, in view of the relatively advanced state of Community social policy in the Six and now in the Nine, the European Social Charter has been overtaken by Community legislation. In that case ratification would no longer be so important; this would also apply to the ILO conventions.

15. As far as the ILO conventions are concerned, Community legislation certainly does not cover all the areas involved and ratification by the Member States would be a genuine step towards social progress. On the other hand, Member States' own legislation may be sufficiently far advanced to render ratification superfluous. But this is rarely the case and in fact national legislation often lags behind. Finally, ratification is never superfluous to the extent that it entails subsequent international control.

16. The problem of the Social Charter is more delicate. As the French specialist in European social law, Prof. Lyon-Caen², has pointed out, the European Social Charter goes further than Community legislation and the ILO conventions in some areas and less far in others.

It goes further when it confirms the right of strike action (Article 6(4)).

But in many other areas it is less explicit than the ILO conventions, e.g. on working hours and trade union law where the ILO provisions are 'infinitely more modern and comprehensive'³ or on the subjects of industrial inspection or medical control of young workers.

In the sphere of protection of migrant workers and their families Community action has been far-reaching and fits in easily with the provisions of the Social Charter. However, even in this privileged sector of Community

¹See Opinion No. 57 (1971) of the Consultative Assembly on application of the Charter (adopted on 14 May 1971).

²Droit social européen, P.U.F. Paris 1970, p. 92 et seq.

³Prof. Lyon-Caen, op. cit., p. 102.

social policy, it may be claimed that the European Charter is even more ambitious (see Article 19 in particular). As Commissioner Coppé has frequently pointed out, social protection for European migrants has already been overtaken by the improved benefits accorded to workers under bilateral social security conventions between Member States.

Finally, it should not be forgotten that the application of the European Social Charter is controlled by a committee of independent experts who report back to the Consultative Assembly of the Council of Europe (Articles 21 to 29) and adopt an opinion to the Council of Ministers.

17. In Section 5 of its resolution of 2 July 1968, the Parliament welcomed the Commission's intention to submit its report to both sides of industry so as to enable them to comment on it. Unfortunately, the new report makes no further allusion to this good intention which seems to have been forgotten. The European Parliament's Social Affairs Committee deplores this fact because, as the Troclet report stressed, the ILO conventions and the Social Charter were all drafted with the participation of both sides of industry.

CONCLUSIONS

18. Our study shows that the Six have tended in recent years to speed up ratification of some of these conventions, but

- on the one hand some of them seem to have lost interest in the matter so that, e.g. in the case of the Social Charter, twelve years after the signature of this convention three out of the Nine have still not ratified it;
- on the other hand, after the enlargement of the Community, it is apparent from documents forwarded by the International Labour Organization that the proportion of the nine countries to have ratified is even lower than the proportion of the Six, with the sole exception of the Social Charter which was long ago ratified by the three acceding countries.

19. The Commission's second report shows that the excuses put forward by the governments for their hesitation are by no means always convincing. The difficulties are sometimes significant but rarely insurmountable. They generally stem from minor conflicts between national legislation and certain provisions of the conventions of the International Labour Organization or the European Social Charter.

20. Our contacts with the International Labour Organization and the Council of Europe have shown that these two international bodies are keenly interested in any action which might be taken by the European Parliament after a study of the problem of ratification. We therefore feel bound to support all

efforts helping to overcome technical or legal difficulties which stand in the way of ratification by Member States. The second report from the Commission to the Council is a practical contribution towards this end, to the extent that it advocates Community coordination with a view to a common policy of ratification of international conventions.

21. For an even more weighty reason we feel obliged to assert that it is in the Member States' own interest to subscribe immediately to the provisions of these conventions which the majority of them have in any case signed or passed in the ILO Assembly: the recent Summit Conference of the enlarged Community placed great emphasis on the need for social progress among the various aims which it laid down. Social advance within the Community signified in particular harmonization in a spirit of progress of the social provisions contained in our national legislation. The conventions of the International Labour Organization and the Social Charter are a useful means of achieving such harmonization. That is why all the countries which have so far taken no action should be called upon to ratify once and for all these conventions which, it must be stressed, have the interesting feature that their application is controlled by the international institutions within which they were drafted.

TABLE OF RATIFICATIONS
on 2.7.68 and 1.1.73

Situation on 2.7.68 (TROCLET report)			Ratifications since 2.7.68		States which had not ratified on 1.1.73
Conventions	Six	Acceding countries	Six	Acceding countries	
Conv. 103	0	0	2	0	Belgium, France, Netherlands, Ireland, Denmark, United Kingdom, Germany
Conv. 111	2	1	0	0	Belgium, France, Netherlands, Ireland, United Kingdom, Luxembourg
Conv. 117	1	0	0	0	Belgium, Denmark, France, Ireland, Netherlands, United Kingdom, Germany, Luxembourg
Conv. 119	1	0	1	0	Belgium, Denmark, France, Ireland, Netherlands, United Kingdom, Germany, Luxembourg
Conv. 120	0	1	2	1	Belgium, Netherlands, Luxembourg, Ireland, Germany
Conv. 122	1	2	4	1	Luxembourg
Social Charter	2	3	1	-	Belgium, Luxembourg, Netherlands

Communautés européennes

PARLEMENT EUROPÉEN

Documents de séance

1972 - 1973

26 février 1973

DOCUMENT 289/72

Rapport

fait au nom de la commission des affaires sociales et de la santé publique

sur le Deuxième Rapport de la Commission des Communautés européennes au
Conseil concernant les possibilités et les difficultés de ratification pour les Etats
membres d'une première liste de conventions conclues dans le cadre d'autres
organisations internationales

Rapporteur: M. René PÊTRE

Par lettre du 6 novembre 1972, la commission des affaires sociales et de la santé publique a demandé l'autorisation d'élaborer un rapport sur le Deuxième rapport de la Commission des Communautés **au Conseil** sur les possibilités et les difficultés de ratification pour les Etats membres d'une première liste de conventions conclues dans le cadre d'autres organisations internationales (SEC (72) 2147 final).

Le Président du Parlement européen, par lettre du 13 novembre 1972, a autorisé la commission à faire rapport sur ce document.

La commission a nommé M. René Pêtre rapporteur, en date du 22 novembre 1972.

Au cours de la réunion du 31 janvier 1973, la commission a examiné le projet de rapport et a adopté la proposition de résolution ainsi que l'exposé des motifs à l'unanimité.

Etaient présents : MM. Müller, Président, Mlle Lulling, Vice-Président, MM. Pêtre rapporteur, Adams, Artzinger, Christensen, Della Briotta, Dittrich, Baronne Elles, Girardin, Van der Gun, Marras, Meister, Nolan, Mme Orth, M. Radoux.

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
A. Proposition de résolution	5
B. Exposé des motifs	7
Annexe	18

A.

La commission des Affaires sociales et de la Santé publique soumet, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, au vote du Parlement européen la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RESOLUTION

sur le Deuxième Rapport de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant les possibilités et les difficultés de ratification pour les Etats membres d'une première liste de conventions conclues dans le cadre d'autres organisations internationales.

Le Parlement européen,

- vu le rapport de la Commission des Communautés européennes au Conseil (SEC (72) 2147 (final)),

- vu les dispositions des articles 117 et 118 du traité instituant la C.E.E.,

- vu le rapport de sa commission des Affaires sociales et de la Santé publique (doc. 289/72),

1. rappelle ses résolutions du 14 mai 1963 (1) concernant la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, et du 2 juillet 1968 (2), sur les possibilités et les difficultés de ratification pour les Etats membres d'une première liste de conventions conclues dans le cadre d'autres organisations internationales ;

2. se réjouit du fait que la Commission ait continué de suivre attentivement le problème des ratifications des conventions de l'O.I.T. et du Conseil de l'Europe ;

3. se félicite de ce que, donnant suite à la résolution du Parlement et à la proposition de la Commission, certains Etats membres aient procédé à un certain nombre des ratifications demandées ;

(1) J.O. n° 84 du 4.6.1963, p. 1577/63

(2) J.O. n° C 72 du 19.7.1968

4. regrette cependant qu'à la date du 1er janvier 1973, un seul des neuf Etats membres de la Communauté, l'Italie, ait ratifié toutes les conventions de l'O.I.T. concernées ainsi que la Charte sociale européenne ;
5. déplore en particulier que douze années après sa signature à Turin, par tous les Etats aujourd'hui membres de la Communauté, la Charte sociale européenne n'ait toujours pas été ratifiée par la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas;
6. invite les Etats membres réfractaires à procéder sans tarder à une ratification même partielle de la Charte sociale européenne, quitte à la compléter par des notifications ultérieures ;
7. attend de la Commission qu'elle mette les partenaires sociaux en état de formuler leurs observations sur ses rapports et propositions au Conseil, étant donné qu'ils ont été associés à l'élaboration des conventions concernées ;
8. attend de la Commission qu'elle présente au plus tôt le rapport complémentaire qu'elle a promis sur la ratification par les Etats membres du code européen de sécurité sociale ainsi que des conventions 118 et 121 de l'O.I.T. ;
9. invite ses membres à conjuguer leurs efforts avec les membres de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe ainsi qu'avec leurs collègues des parlements nationaux en vue d'interpeller les gouvernements responsables de retards dans le dépôt des projets de loi de ratification et de veiller à ce que les accords ratifiés soient effectivement transformés en lois d'application ;
10. demande à la Commission d'élaborer des propositions de recommandations en vue de promouvoir l'harmonisation des législations des Etats membres dont les dispositions dépassent les normes minima des conventions internationales ;
11. charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

B.

EXPOSE DES MOTIFS

1. Le Conseil, après avoir pris connaissance du premier rapport de la Commission sur les "Possibilités et les difficultés de ratification pour les Etats membres d'une première liste de conventions conclues dans le cadre d'autres organisations internationales" (doc. SEC (67) 4235-final), a convenu le 29 février 1968 de réexaminer l'évolution de la situation sur la base d'un deuxième rapport de la Commission (SEC (72) 2147-final).

2. C'est parce que les difficultés de ratification des conventions concernées existent toujours que le Conseil éprouve le besoin de remettre la question à son ordre du jour, sans d'ailleurs éprouver le besoin de consulter le Parlement.

Mais le Parlement ne peut pas se désintéresser du problème. Lors du premier rapport présenté par la Commission, et au sujet duquel le Parlement n'avait pas été davantage consulté, celui-ci avait de sa propre initiative, examiné le rapport et donné son avis dans sa résolution du 2 juillet 1968 (1), invitant les gouvernements des Etats membres à accélérer les procédures de ratification desdites conventions.

Quatre années plus tard, en 1972, le Parlement doit constater que sa résolution n'a été que partiellement suivie d'effets ; l'Italie a ratifié quatre de ces conventions de l'O.I.T., la France deux, le Luxembourg une et la Belgique une également (2).

En revanche, la Charte sociale européenne, ratifiée par l'Italie, la France et l'Allemagne, attend depuis plus de 10 ans les ratifications des autres Etats membres, tandis que le Parlement européen a déjà eu l'occasion de se prononcer deux fois sur la question (Résolution du 14 mai 1963 (3) et Résolution du 2 juillet 1968, alinéa 8 (4)).

(1) Rapport Troclet, doc. 81/68 - Résolution voir J.O. n° C 72 du 19/7/1968

(2) Comme l'Italie avait dès avant 1968 ratifié un certain nombre des autres conventions O.I.T., elle est aujourd'hui le seul des Etats membres à avoir ratifié TOUTES les conventions ici concernées

(3) J.O. n° 84 du 6/6/1963

(4) J.O. n° C 72 du 19/7/1968

3. Une telle situation justifie de la part du Parlement européen un certain nombre de questions :

- les obstacles sont-ils à ce point insurmontables pour certains Etats membres ?
- ou bien faut-il penser que la législation sociale prise dans le cadre des Traités C.E.E. (sécurité sociale travailleurs migrants, Fonds social, etc ...) diminue l'intérêt de conventions prises au niveau mondial ou à celui du Conseil de l'Europe ?

Telles sont les deux questions principales qui viennent à l'esprit et auxquelles, du moins pour la première, le deuxième rapport de la Commission apporte des éléments de jugement.

4. Une question préliminaire doit être posée à la Commission. Page 1 de son rapport, celle-ci indique que pour trois instruments, les conventions de l'O.I.T. n° 118 (égalité des traitements des nationaux et des non nationaux en matière de sécurité sociale) et la n° 121 (accidents du travail) ainsi que pour le Code européen de sécurité sociale, "un rapport complémentaire sera présenté plus tard". Pour quelles raisons, d'abord, et ensuite pour quand ? Par ailleurs, dans le même ordre d'idées, on peut se demander pourquoi la liste des conventions examinées n'a pas été allongée dans ce deuxième rapport. M. TROCLET l'avait regretté en séance plénière, et M. LEVI-SANDRI, au nom de la Commission, avait admis le bien-fondé de ce regret et assuré qu'il ne s'agissait que d'un "premier pas".

Il est évidemment inutile de revenir sur le problème de savoir à quel titre, notamment juridique, les Communautés sont habilitées à se saisir de la question des ratifications par les Etats membres de conventions internationales : dans son premier rapport, la Commission, puis le Parlement dans la première partie du rapport de M. TROCLET (1) ont montré qu'il appartient, en vertu des traités (notamment de l'article 118, alinéa 2), à la Communauté de se préoccuper de l'attitude des Etats membres vis-à-vis des conventions conclues au sein d'organisations internationales.

(1) Rapport TROCLET, doc. 81/68

C'est donc aux deux questions que nous posions supra qu'il convient de répondre.

I. LES OBSTACLES A LA RATIFICATION

Convention n° 103 (protection de la maternité)

5. En matière de protection de la maternité, il existe en fait deux instruments qui intéressent les Etats membres et qui en 1972 ne sont toujours pas adoptés : la convention n° 103, mais aussi le projet de recommandation, oeuvre de la Commission et adressé au Conseil (1). Or :

- si l'Italie et le Luxembourg ont récemment ratifié la convention n° 103 (1969-1970), la Belgique, l'Allemagne et la France ne semblent pas disposées à le faire ;
- pour la Belgique, la convention va plus loin que la législation nationale sur deux points. Reconnaissons toutefois que ces deux points sont mineurs et que les changements de la législation belge que la ratification imposerait ne sont pas disproportionnés ;
- pour ce qui concerne l'Allemagne, la législation nationale va en partie plus loin que la convention n° 103, mais malheureusement sans y correspondre entièrement. Le principal obstacle réside finalement dans une contradiction entre l'article 8, alinéa 4 de la convention et la législation nationale sur l'obligation faite ou non à l'employeur de fournir les prestations aux travailleuses qui tombent malades à l'occasion de leur grossesse. Reconnaissons ici encore que l'obstacle n'est pas insurmontable ;
- quant à la France, le rapport de la Commission indique que le dernier obstacle à la ratification a été levé grâce à un décret n° 70-1315 du 23 décembre 1970. On ne voit dès lors pas pourquoi la ratification se fait attendre ;

(1) Rapport LULLING, doc. 69/66-67 avec résolution du 27/6/1966.

- les Pays-Bas enfin hésitent eux aussi à ratifier la convention pour ne pas contredire un article 1638 (y) du Code civil dans une de ses dispositions. Disposition qui pourrait pourtant être modifiée sans grand bouleversement.

Reste le projet de recommandation de la Commission sur la protection de la maternité. Son élaboration remonte à 1965, et le Parlement européen, dès 1966, donnait son avis (1) en pressant la Commission d'adopter le projet. Mais d'après les dernières informations parvenues, le projet dort toujours dans les tiroirs de la Commission, faute d'accord entre les Etats membres.

Convention n° 111 (discrimination)

6. Elle vise à éliminer toute discrimination en matière d'emploi et de profession. L'Allemagne, l'Italie et le Danemark figurent parmi les 63 Etats qui l'ont ratifiée et, dans son premier rapport, la Commission indiquait que "trois autres Etats" seraient en mesure de la ratifier bientôt. Force est de constater, quatre ans plus tard, qu'aucune ratification n' a été faite.

Le deuxième rapport annonce que la Belgique "envisage de ratifier à court terme". Espérons qu'il s'agit d'un court terme pas trop long.

La France se heurte à des problèmes d'interprétation juridique qui concernent les naturalisés : les délais qu'on leur impose pour pouvoir exercer des fonctions publiques ont-ils ou non un caractère discriminatoire au sens de la convention n° 111 ?

Le Luxembourg se heurtait au problème de la capacité juridique de la femme mariée ; les projets de loi déposés à la Chambre luxembourgeoise pour régler la question ont-ils été adoptés ? Il semble que non.

Quant aux Pays-Bas, "la ratification est de plus en plus probable".

(1) Rapport LULLING doc. 69/66.

Convention n° 117 (normes de base et objectifs de la politique sociale)

7. La convention n° 117 de 1962, entrée en vigueur en 1964, est relative aux objectifs et normes de base de la politique sociale.

Ici encore le rapport de M. TROCLET annonçait la prochaine ratification de quatre Etats membres. En fait, rien n'est encore paru. L'Allemagne et les Pays-Bas n'ont pas l'intention de le faire, non plus que la France et le Luxembourg. Certes, pour l'Allemagne et le Luxembourg, pays sans colonies, on peut admettre que la convention ne présente pas beaucoup d'utilité. De son côté, la France estime qu'ayant ratifié la convention n° 82, concernant la politique sociale dans les territoires non métropolitains, la 117 est dépourvu d'intérêt. Aux Pays-Bas, il faudrait remettre en vigueur une loi abrogée en 1963 pour ratifier la convention. En définitive, seule la Belgique envisage sérieusement la ratification. Il est à noter enfin qu'aucun des trois pays adhérents, dont le Royaume-Uni puissance coloniale, n'a ratifié cette convention. C'est pourquoi, la Commission exécutive ne croit pas devoir insister sur sa ratification.

Convention n° 119 (protection des machines)

8. Parmi les 19 ratifications acquises, il n'en est qu'une, et encore récente (l'Italie en 1970), d'un Etat membre de la Communauté et même de la Communauté élargie. L'Allemagne compte ratifier, mais une loi postérieure rentrée en vigueur le 1er décembre 1968, a remis la question en suspens, le gouvernement allemand se sentant dans l'obligation de demander au B.I.T., si sa nouvelle législation est compatible avec une ratification de la convention. La Commission exécutive demande au gouvernement allemand de faire malgré tout un effort de solidarité communautaire en vue de modifier sa législation nationale et le Parlement européen ne saurait qu'appuyer sur ce point la Commission.

Pour la France, il n'y a aucune difficulté de fond, les divergences entre les réglementations existantes et les dispositions de la convention étant purement formelles. En ce qui concerne les pays adhérents, aucun d'entre eux, n'a encore procédé à cette ratification, que la Norvège avait pour sa part effectuée le 10 décembre 1969.

Les trois pays du Benelux attendaient avant de ratifier la convention d'en avoir, au préalable, ratifié une dans le cadre plus restreint du Benelux. Or, la convention Benelux a été signée en mars 1970. Où en est l'état de sa ratification ? Les Pays-Bas ont fait savoir qu'ils liaient la ratification de la convention 119 à celle de la convention Benelux.

Convention n° 120 (hygiène dans le commerce et les bureaux)

9. Pour cette convention, deux ratifications, toutes récentes de la part des Six, ont été enregistrées : l'Italie, le 5 juillet 1971 et la France, le 6 avril 1972. Quant aux Etats adhérents, le Royaume-Uni et le Danemark ont procédé aux ratifications en 1967 et 1970.

La Belgique procède à un nouvel examen de la possibilité de ratifier la convention, mais elle rencontre un obstacle : les entreprises familiales pour lesquelles les Belges voudraient une dérogation.

L'Allemagne ne juge pas nécessaire la ratification : sa législation est conforme à la convention.

Le Luxembourg et les Pays-Bas en sont au même stade qu'en Belgique.

Il semble donc qu'il ne faille pas s'attendre pour cette convention à des ratifications prochaines et surtout concomittentes de la part des Six. Et pourtant, ainsi que le fait remarquer la Commission exécutive, les difficultés pourraient facilement être surmontées étant donné la nature souple de la convention, et l'exemple de la Suède, qui a ratifié la convention tout en excluant son application dans les entreprises familiales avec l'accord du B.I.T., devrait être suivi par les pays du Benelux.

Convention n° 122 (politique d'emploi)

10. Convention entrée en vigueur en 1966, elle comptait alors une seule ratification d'un pays membre de la C.E.E. (les Pays-Bas) et le rapport de M. TROCLET (p. 9) assurait qu'"aucune objection n'étant soulevée dans aucun des cinq autres pays de la Communauté, il y a tout lieu d'espérer que les Six seront alignés prochainement". De fait, la Belgique, en 1969, l'Italie

en 1970, puis l'Allemagne et la France en 1971, ont successivement ratifié la convention. Reste le Luxembourg qui éprouve des difficultés à cause de dispositions différentes dans son droit national. Comme le fait remarquer la Commission exécutive, ces divergences ne sont pas insurmontables. Comme de leur côté le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni ont ratifié cette convention depuis 1966-1967, la convention n° 122 pourrait être ratifiée par l'ensemble des Etats de la Communauté élargie.

La Charte sociale européenne

11. Plus encore que la ratification des conventions de l'O.I.T., il importe pour l'avenir de la construction européenne, que les Etats membres de la C.E.E. ratifient, dès que possible, la Charte sociale européenne. Celle-ci est un instrument en effet élaboré au sein du Conseil de l'Europe, dont les neuf pays sont Etats membres, et qui plus est, elle a été signée par tous les neuf Etats. Pourtant, onze années après sa signature à Turin, et sept années après son entrée en vigueur, le 26 février 1965, quatre de nos Etats membres, à savoir la France, les Pays-Bas, le Luxembourg et la Belgique, ne l'ont toujours pas ratifiée.

12. L'importance d'une ratification avait été soulignée par le Parlement qui lui avait consacré dès 1963 une résolution sur rapport de M. TROCLET (1), qui invitait les Etats membres de la Communauté à accélérer leurs procédures de ratification. Depuis cette résolution, en fait, seules l'Italie (1965) (2) et la France (1972) (3) ont procédé à la ratification. Le deuxième rapport de la Commission ne donne pas pour chaque pays réfractaire les raisons de ses réticences et c'est regrettable.

13. D'après les dernières informations qui nous ont été fournies par le Conseil de l'Europe, voici la situation dans les trois pays réfractaires :

(1) Doc. 1/63

(2) A noter que l'Italie a accepté TOUS les articles de la Charte

(3) La ratification française a été acquise tout récemment, fin décembre 1972

- Belgique : longtemps, la Belgique a été gênée par l'article 6/4 de la Charte qui accorde le droit de grève à tous les travailleurs, donc aux fonctionnaires, qui en principe n'ont pas ce droit en Belgique. Il avait alors été question de ratifier la Charte sauf cet article et c'est dans ce sens qu'un projet avait été élaboré. Or, il semble, d'après les informations du Conseil de l'Europe, qu'aucun des gouvernements belges qui se sont succédés jusqu'à présent n'était disposé à faire ratifier le projet.
- Pays-Bas : bien que se heurtant au même problème qu'en Belgique à propos de l'article 6/4, le gouvernement néerlandais envisage nettement la ratification à bref délai.
- Luxembourg : ce pays attend pour ratifier l'évolution en Belgique et aux Pays-Bas.

Il ne faut pas oublier enfin, et sans doute est-ce là, pour certains gouvernements, une raison supplémentaire de retarder la ratification de la Charte, qu'en la ratifiant, les pays acceptent que soient effectués sur leur territoire, un contrôle d'experts indépendants qui, tous les deux ans, font rapport à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe. Celle-ci, en effet, est chargée de surveiller l'application de la Charte (1) et de voter à cette fin un avis à l'adresse du Comité des Ministres.

II. LA QUESTION DU DOUBLE EMPLOI

14. Question fondamentale qui consiste à se demander si, étant donné l'état relativement avancé de la politique sociale communautaire dans le cadre des Six et maintenant des Neuf, la Charte sociale européenne n'est pas dépassée par la législation communautaire ? Auquel cas la ratification ne serait pas aussi importante. De même pour les conventions de l'O.I.T.

(1) Ainsi conf. avis n° 57 (1971) de l'Assemblée consultative sur l'application de la Charte (adopté le 14 mai 1971)

15. En ce qui concerne les conventions de l'O.I.T., on peut dire que la législation communautaire est loin de recouvrir tous les problèmes qu'elles abordent et que, par conséquent, les ratifier de la part des Etats membres représente un pas vers le progrès social. Ce qui en revanche peut arriver, c'est que les législations des Etats membres soient suffisamment avancées pour rendre inutile la ratification. Mais le cas est rare et, en fait, les législations nationales sont plutôt maintes fois en retrait. Enfin, une ratification n'est jamais inutile dans la mesure où elle impose des contrôles internationaux a posteriori aux pays qui s'y soumettent.

16. En ce qui concerne la Charte sociale, le problème est plus délicat. Ainsi que le fait remarquer le spécialiste français du droit social européen, le Pr. LYON-CAEN (1), la Charte sociale européenne va à la fois plus loin et moins loin que la législation communautaire et que les conventions de l'O.I.T.

Elle va plus loin lorsqu'elle affirme le droit de grève (art. 6, alinéa 4).

Elle va moins loin que la convention O.I.T. dans maints autres domaines : par exemple, en matière de durée du travail, en matière de droit syndical pour lequel le droit de l'O.I.T. est "infiniment plus moderne et plus complet" (2), ou bien encore en matière d'inspection du travail ou de contrôle médical des jeunes travailleurs.

A côté de cela, il y a un domaine où l'action communautaire a été profonde et s'aligne sans peine sur la Charte sociale : celui de la protection des travailleurs migrants et de leurs familles. Pourtant, dans ce secteur privilégié de la politique sociale communautaire même, il serait possible de faire remarquer que la Charte européenne est plus ambitieuse (cf. art. 19 notamment). D'ailleurs, ainsi que le fait remarquer souventes fois M. le Commissaire COPPE, la protection sociale des migrants européens n'est-elle pas d'ores et déjà dépassée par les avantages plus grands accordés aux travailleurs dans le cadre de conventions de sécurité sociale bilatérales entre Etats-membres ?

(1) Droit social européen, P.U.F. Paris 1970, p. 92 et suiv.

(2) Pr. LYON-CAEN, op. cit., p.102

Enfin, ne l'oublions pas, la Charte sociale européenne est contrôlée dans son application par une commission d'experts indépendants, chargée de faire rapport à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe (articles 21 à 29) qui adopte un avis à l'intention du Comité des Ministres.

17. Dans le point 5 de sa résolution du 2 juillet 1968, le Parlement se félicitait de l'intention de la Commission de présenter aux partenaires sociaux son rapport afin de leur permettre de formuler leurs observations. Malheureusement, force est de constater que, dans le nouveau rapport qui nous est soumis aujourd'hui, il n'est plus fait allusion à cette bonne intention qui semble donc devoir rester lettre morte. La commission sociale du Parlement ne peut que le déplorer, car, ainsi que le soulignait le rapport de M. TROCLET, les conventions de l'O.I.T. et la Charte sociale ont toutes été élaborées avec la participation des partenaires sociaux.

CONCLUSIONS

18. De l'étude effectuée, il ressort que les Six ont eu tendance ces dernières années à accélérer la ratification de certaines de ces conventions, mais il ressort aussi que :

- d'une part, certains d'entre eux semblent se désintéresser de la question, de sorte que, pour la Charte sociale par exemple, douze années après la signature de cette convention, trois de nos Etats sur neuf ne l'ont pas encore ratifiée ;
- d'autre part, avec l'élargissement à Neuf de la Communauté, on s'aperçoit grâce aux documents communiqués par l'Organisation internationale du travail, que la proportion sur neuf des pays qui ont ratifié tombe encore plus bas que la proportion sur six, exception faite, il est vrai, de la Charte sociale pour laquelle les trois pays adhérents ont procédé à la ratification depuis longtemps.

19. Or, du deuxième rapport de la Commission, il ressort que les arguments allégués par les gouvernements comme excuses à leur peu d'empressement sont loin d'être tous convaincants. Ils sont certes parfois non négligeables, mais paraissent rarement insurmontables. En général, les difficultés proviennent de conflits, d'ailleurs mineurs, entre les dispositions de

de la législation nationale et certaines dispositions des conventions de l'Organisation internationale du travail ou de la Charte sociale européenne.

20. Des contacts pris avec l'Organisation internationale du travail et le Conseil de l'Europe, il ressort que ces deux institutions internationales ont déclaré être vivement intéressées par les suites qui seraient données par le Parlement européen à une éventuelle mise à l'étude du problème des ratifications. Ce fait nous invite donc d'une certaine manière à soutenir tout effort pouvant contribuer à faire surmonter par les Etats membres leurs éventuelles difficultés techniques ou juridiques pour procéder à ces ratifications. Le deuxième rapport de la Commission au Conseil est une réelle contribution dans ce sens, dans la mesure où il tend à provoquer une action de coordination communautaire en vue d'une politique commune de ratification des conventions internationales.

21. Mais il y a une raison plus profonde qui nous incite à affirmer que l'intérêt des Etats membres est de se ranger sans plus attendre aux normes de ces conventions, que la plupart d'entre eux ont d'ailleurs honorées de leur signature ou votées en assemblée de l'O.I.T. : la récente conférence au sommet de la Communauté élargie a mis au premier rang de ses préoccupations, un désir de relance sociale. Une relance sociale sur le plan communautaire, cela signifie notamment une harmonisation vers le haut des dispositions sociales de nos législations nationales. Les conventions de l'Organisation internationale du travail et la Charte sociale sont, en grande partie, l'expression et le moyen de ce désir d'harmonisation vers le haut. C'est pourquoi, il y a lieu d'inviter les Etats récalcitrants à ratifier une bonne fois pour toutes, ces conventions qui possèdent cette particularité intéressante, ne l'oublions pas, que leur application est contrôlée par les institutions internationales au sein desquelles elles ont été élaborées.

ANNEXE

TABLEAU DES RATIFICATIONS

au 2.7.68 et au 1.1.73

Situation au 2.7.68 (Rapport TROCLET)			Ratifications enregistrées depuis le 2.7.68		Etats n'ayant pas encore ratifié au 1.1.73
Conventions	Six	Etat	Six	Etat	
Conv. 103	0	0	2	0	Belgique, France, Pays-Bas, Irlande, Danemark, Royaume-Uni, Allemagne
Conv. 111	2	1	0	0	Belgique, France, Pays-Bas, Irlande, Royaume-Uni, Luxembourg
Conv. 117	1	0	0	0	Belgique, Danemark, France, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Allemagne, Luxembourg
Conv. 119	0	0	1	0	Belgique, Danemark, France, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Allemagne, Luxembourg
Conv. 120	0	1	2	1	Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Irlande, Allemagne
Conv. 122	1	2	4	1	Luxembourg
Charte sociale	2	3	1	-	Belgique, Luxembourg, Pays-Bas