



HAL
open science

Quelle autorité européenne pour les droits sociaux ? Les négociations de la Charte sociale européenne (1953-1961) et la création du Comité d'experts indépendants

Julien Louis

► To cite this version:

Julien Louis. Quelle autorité européenne pour les droits sociaux ? Les négociations de la Charte sociale européenne (1953-1961) et la création du Comité d'experts indépendants. Politique de l'indépendance Formes et usages contemporains d'une technologie de gouvernement, 2020. halshs-03218082

HAL Id: halshs-03218082

<https://shs.hal.science/halshs-03218082v1>

Submitted on 5 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Julien Louis, « Quelle autorité européenne pour les droits sociaux ? Les négociations de la Charte sociale européenne (1953-1961) et la création du Comité d'experts indépendants », in Bastien François, Antoine Vauchez (dir.), *Politique de l'indépendance*, Lille, Septentrion, 2020, p. 161-183

Quelle autorité européenne pour les droits sociaux ?

Les négociations de la Charte sociale européenne (1953-1961) et la création du Comité d'experts indépendants

Julien Louis

La Charte sociale européenne est un traité du Conseil de l'Europe signé en 1961 à Turin. Celle-ci couvre des droits sociaux aussi divers que le droit de grève, le droit à la formation professionnelle ou à la sécurité sociale. Ce traité est souvent décrit comme le pendant social de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CESDH), signée en 1950 à Rome¹. Pourtant, force est de constater que le contrôle de ces textes diffère fortement : d'un côté, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), une juridiction supranationale dont les décisions s'imposent aux Etats. De l'autre, un « Comité d'experts indépendants », renommé en 1998 « Comité européen des droits sociaux », examine périodiquement des rapports produits par les gouvernements sur leur respect de la Charte. Sur cette base, les experts indépendants transmettent des conclusions au Comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui adopte une résolution ou une recommandation à l'égard des États. Ces différences importantes invitent à nous pencher sur la genèse de l'autorité européenne chargée d'interpréter et faire respecter les droits sociaux. Si plusieurs travaux sociohistoriques ont mis en évidence le fait que la légitimité des juridictions européennes se construit sur le long cours², d'autres ont montré l'intérêt de se focaliser sur les négociations des traités qui les instituent³. Il s'agit en effet de moments cruciaux pour la formation de l'« *institutional design*⁴ » de ces juridictions. Par conséquent, ce chapitre prend pour objet les négociations de la Charte sociale européenne (1953-1961) afin de comprendre les enjeux qui entourent la création du Comité d'experts indépendants.

1 Olivier De Schutter, *The European Social Charter : a social constitution for Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

2 Mikael Rask Madsen, *La genèse de l'Europe des droits de l'Homme. Enjeux juridiques et stratégies d'Etat*, (France, Grande-Bretagne, pays scandinaves, 1945-1970), Strasbourg, PUS, 2010 ; Antoine Vauchez, *L'Union par le droit : l'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

3 Anne Boerger De Smedt, « Negotiating the Foundations of European Law, 1950-1957 : The Legal History of the Treaties of Paris and Rome », *Contemporary European History*, 21, p. 339-356 ; Ed Bates, « The Birth of the European Convention on Human Rights – and the European Court of Human Rights », in Jonas Christoffersen, Mikael Rask Madsen (eds), *The European Court of Human Rights between Law and Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p.17-42 ; Geoffrey Marston, « The United Kingdom's Part in the Preparation of the European Convention on Human Rights », *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 42, n°4, 1993, p. 796-826.

4 Suzanne Katzenstein, « In the Shadow of Crisis: The Creation of International Courts in the Twentieth Century », *Harvard International Law Journal*, 55, 2014, p. 152-209.

Comme son nom l'indique, les deux principales qualités de ce Comité sont l'expertise et l'indépendance. Or, ces propriétés ne vont pas de soi mais s'imposent au détriment de légitimités concurrentes. En effet, trois projets d'autorité européenne en charge de contrôler la Charte sociale sont à l'origine en lice lors des négociations du traité. Le premier projet est celui d'un Conseil économique et social européen. La légitimité de cette autorité est de type corporatiste, puisque cette instance associe les organisations syndicales et patronales. La création d'une Chambre sociale au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe constitue le second projet, qui valorise le parlementarisme. Enfin, si les deux premières légitimités renvoient à une conception du pouvoir assise sur la représentation (socio-professionnelle et parlementaire), le Comité d'experts indépendants se caractérise par son expertise et indépendance, c'est-à-dire deux composantes essentielles d'une légitimité de type technocratique⁵.

Comme le soulignent Bastien François et Antoine Vauchez dans l'introduction de ce volume, l'indépendance n'est pas une notion « sans histoire » mais se constitue à travers des « contingences historiques » particulières. De plus, ces derniers relèvent que l'indépendance entretient une « relation symbiotique » avec l'expertise, en ce qu'elle privilégie les « professionnels de la compétence » et favorise l'émergence d'un « gouvernement-expert ». Dès lors, réaliser la sociogenèse du Comité d'experts indépendants permet de comprendre comment une légitimité de type technocratique, basée sur l'indépendance et l'expertise, s'est imposée au détriment d'une légitimité corporatiste ou parlementaire dans la définition de l'autorité européenne chargée de contrôler la Charte sociale. Dans cette perspective, l'analyse des trois projets portés par les différents « entrepreneurs d'Europe⁶ » (parlementaires, hauts fonctionnaires, syndicalistes, etc.) investis dans les négociations permet de mettre en évidence les « conditions historiques d'entrée en politique de l'indépendance » dans le domaine des droits sociaux européens. Cette étude participe également à la compréhension de la centralité de l'indépendance (ainsi que de l'expertise⁷) dans la légitimation du pouvoir politique européen en cours de construction dans les années 1950⁸. Ce faisant, ainsi qu'entend le réaliser cet ouvrage, ce coup de sonde historique et sectoriel contribue à l'« inventaire des lieux » dans lesquels l'indépendance s'impose comme la principale « technologique politique ».

5 Vincent Dubois, Delphine Dulong (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, PUS, 1999.

6 Antonin Cohen *et al.*, « Esprits d'État, entrepreneurs d'Europe », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°166-167, 2007, p. 5-13.

7 Wolfram Kaiser, Johan Schot, *Writing the Rules for Europe. Experts, Cartels and International Organizations*, Basingstoke, Palgrave, 2014 et Cécile Robert, Antoine Vauchez, « L'Académie européenne. Savoirs, experts et savants dans le gouvernement de l'Europe », *Politix*, 2010/1, n°89, p. 9-34.

8 Antoine Vauchez, « Statesmen of Independence: the International Fabric of Europe's Way of Political Legitimacy », *Contemporary European History*, 27, 2018, p. 183-201.

Deux sources principales sont mobilisées pour réaliser cette sociohistoire des négociations de la Charte : le recueil des travaux préparatoires du traité et le versement « DG 3 – Social affaires » aux archives numérisées du Conseil de l'Europe, disponibles sur le site internet de l'organisation⁹. Ces deux corpus d'archives contiennent des documents variés qui permettent de reconstituer les débats qui ont lieu entre 1953 et 1961 à propos de la Charte sociale dans les différents organes du Conseil de l'Europe : ordres du jour et procès-verbaux des réunions de négociations, résolutions et recommandations, rapports et études, courriers, etc.

Notre étude s'organise en deux parties. La première revient sur les deux projets de Charte élaborés par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe. Nous montrons d'abord comment le Conseil économique et social européen est le fruit d'une mobilisation de députés multipositionnés dans les enceintes parlementaires européennes qui militent pour la construction d'une Europe fédérale. Néanmoins, ce projet suscite la réaction hostile d'une partie des députés du Conseil de l'Europe en raison de son caractère corporatiste. Cette hostilité conduit au second projet d'autorité de contrôle de la Charte, la Chambre sociale de l'Assemblée. Ensuite, la seconde partie s'intéresse à la création de l'instance de contrôle qui sera en définitive retenue dans le projet définitif de la Charte, le Comité d'experts indépendants. Autorité technocratique, c'est-à-dire caractérisée par son indépendance et son expertise, nous montrons comment celle-ci se comprend par la sociologie des rédacteurs du traité, qui entreprennent de façonner le Comité d'experts indépendants à leur image en valorisant la compétence technique et la mise à distance du politique.

Le Conseil économique et social européen et la Chambre sociale de l'Assemblée : une légitimité basée sur la représentation politique

La création de normes sociales internationales est un phénomène ancien, qui émerge dès la fin du XIXe siècle¹⁰ et qui prend un essor particulier dans l'entre-deux-guerres avec la création de l'Organisation internationale du travail (OIT)¹¹. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, cette question se trouve à nouveau à l'ordre du jour des diverses organisations créées en Europe. Les Communautés européennes notamment apparaissent aux juristes comme un cadre propice à la construction d'un droit social européen¹². Le Conseil de l'Europe n'est cependant pas en reste et se

9 www.coe.int/fr/web/turin-european-social-charter/preparatory-work et www.coe.archivalware.co.uk/awweb/main.jsp (consultés le 17/08/17).

10 Rainer Gregarek, « Le mirage de l'Europe sociale. Associations internationales de politique sociale au tournant du 20^e siècle », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n°48, 1995, p. 103-118.

11 Sandrine Kott, Joëlle Droux (dir.), *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

12 Karim Fertikh, « La construction d'un « droit social européen ». Sociohistoire d'une catégorie transnationale (années

montre également très entreprenant dans le domaine social. Son Assemblée consultative se révèle particulièrement active puisqu'elle appelle dès 1951 à l'adoption de politiques sociales européennes¹³. En 1952, le Comité des ministres charge le Secrétariat général du Conseil de l'Europe de réaliser une étude sur les actions à entreprendre dans le domaine social. En 1953, ce dernier adopte un mémorandum dans lequel se trouve pour la première fois évoqué le projet de Charte sociale¹⁴. Ce projet rencontre un écho positif tant au sein de l'Assemblée parlementaire, qui entreprend de rédiger un projet de Charte, qu'auprès du Comité des ministres, qui mandate un groupe de travail intergouvernemental – le « Comité social » – pour également rédiger un projet. Dans cette première partie, nous examinons les deux projets successifs élaborés par les membres de l'Assemblée parlementaire. Tous deux ont en commun de faire reposer le contrôle des droits sociaux sur une autorité qui tire sa légitimité d'un principe de représentation politique. La Commission des questions sociales de l'Assemblée rédige ainsi un projet de type corporatiste, dans lequel le contrôle de la Charte est confié à un Comité économique et social européen. Le second projet, issu d'un compromis entre la Commission sociale et la Commission économique, privilégie plutôt la représentation parlementaire en proposant la création d'une Chambre sociale soumise au contrôle de l'Assemblée.

Construire les institutions de l'Europe fédérale : le projet de Conseil économique et social européen

Les débats sur la Charte sociale au sein de la Commission sociale de l'Assemblée débutent en septembre 1954. Une sous-commission *ad hoc* dédiée à la rédaction de la Charte est mise en place. Celle-ci est composée de huit parlementaires dont, signe de l'importance accordée au projet, le président de la Commission sociale Henri Heyman, ancien ministre du Travail belge, et ses deux vice-présidents (André Mutter et Helene Weber). Deux observateurs des tendances chrétiennes (Jan Kulakowski) et sociales-démocrates (Walter Schevenels) du syndicalisme européen participent en outre activement aux travaux. Très vite, dès les premières réunions de la sous-commission au cours de l'année 1955, une partie importante des débats se focalise sur les modalités de contrôle des droits sociaux que le traité est supposé protéger. Tous les parlementaires insistent sur l'idée que la Charte n'a de sens que si les droits garantis sont appliqués et contrôlés rigoureusement. Pour ce faire, l'avant-projet rédigé au cours de ces travaux prévoit la création d'un « Conseil économique et social européen » (CESE), aussi appelé « Conférence sociale et économique » dans les versions ultérieures

1950-années 1970) », *Politix*, 2016/3 (n° 115), p. 201-224 et Karim Fertikh, Julien Louis, « Du droit international au droit européen. Une sociologie du droit social comme entreprise de cause », *Revue française de science politique*, 2019/1 (Vol. 69), p. 137-156.

13 Assemblée consultative, Adoption par les États membres du Conseil de l'Europe d'une politique commune en matière sociale, Recommandation 14, 26/11/51.

14 Secrétariat Général, Mémorandum relatif aux activités que le Conseil de l'Europe pourrait utilement entreprendre dans le domaine social, 13/05/53.

du projet, chargé de mettre en œuvre et de contrôler le respect de la Charte sociale par les États¹⁵.

Cet avant-projet de Charte prévoit que le CESE soit composé de 93 sièges dont un tiers est réservé aux syndicats affiliés à la Confédération internationale des syndicats chrétiens (CISC) et à la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), un tiers aux organisations patronales membres de l'Organisation internationale des Employeurs (OIE), et un tiers aux associations de la société civile (consommateurs, famille, etc.). Chaque pays se voit attribuer un quota de sièges en fonction de sa démographie, selon une pondération calquée sur celle de l'Assemblée parlementaire. Les membres sont nommés par les gouvernements sous proposition des organisations concernées. Le CESE est rattaché au Conseil de l'Europe, avec un président, un greffier, un budget dédié et un soutien administratif de la part du Secrétariat général. Il élabore son propre règlement et organise de manière autonome ses activités. Il s'agit donc d'une institution européenne à part entière à qui revient la tâche de contrôler la mise en œuvre de la Charte. Chaque année, les gouvernements lui présentent un rapport sur le respect de leurs engagements. À partir de ce rapport, le CESE formule un avis transmis à l'Assemblée et au Comité des ministres pour recommandations aux États. En cas de manquement grave au traité, le CESE est enfin habilité à saisir la Commission européenne des droits de l'Homme, l'instance chargée d'instruire les plaintes avant leur transmission éventuelle à la CEDH. Dans le cas d'une saisine par le CESE, la Commission européenne peut mener une enquête approfondie et constater une violation des droits sociaux.

La création du CESE dans le cadre de la rédaction de la Charte sociale s'apparente un véritable coup de force de la part des parlementaires. En effet, cette innovation institutionnelle est à l'origine formulée dans une autre sous-commission *ad hoc* de la Commission sociale, chargée par l'Assemblée de réfléchir à un projet de CESE. Ce second groupe est présidé par le sénateur belge et socialiste Fernand Dehousse, également membre du groupe de travail sur la Charte sociale. En juin 1955, une réunion mixte entre ces deux sous-commissions se tient et les députés décident de fusionner les deux projets de Charte sociale et de CESE. F. Dehousse apparaît comme la cheville ouvrière de ce rapprochement. Ce dernier est en effet une figure majeure des milieux fédéralistes européens, pour qui la création d'un CESE constitue une revendication importante puisque la conférence économique de Westminster (avril 1949) et la conférence sociale de Rome (juillet 1950) du Mouvement européen appelaient déjà à la création d'une telle instance. En octobre 1953, lors du deuxième Congrès de la Haye, le Mouvement européen adopte une « Résolution sur le Conseil économique et social » sur la base d'un rapport présenté par F. Dehousse. En outre, il faut souligner que le projet de Communauté

15 Assemblée consultative, Avant-Projet de Charte sociale établi par le Groupe de travail chargé de l'élaboration d'un avant-projet de Charte sociale européenne, 18/06/55.

politique européenne, rédigé par l'Assemblée *ad hoc* en 1953, prévoit cinq institutions : un Parlement, un Conseil exécutif européen, un Conseil des ministres, une Cour de justice et un Conseil économique et social européen. Or, le rapporteur de la Commission constitutionnelle de l'Assemblée *ad hoc* est également F. Dehousse. Au total, ce dernier siège dans plusieurs assemblées internationales (Assemblée générale de l'ONU, Conférence internationale du travail de l'OIT) tout en étant au cours de sa carrière parlementaire membre de la totalité des assemblées européennes (Conseil de l'Europe, OTAN, CECA, *Ad hoc*, UEO et Parlement européen¹⁶).

Si la multipositionnalité du sénateur belge est paradigmatique, elle se retrouve néanmoins à des degrés divers chez la plupart des membres de la sous-commission chargée de rédiger la Charte sociale. En effet, trois parlementaires sur huit de la sous-commission ont également siégé à l'Assemblée *ad hoc* : le député français André Mutter en est membre ainsi que Ludovico Montini, un parlementaire italien qui participe avec F. Dehousse aux travaux de la commission constitutionnelle. C'est également le cas d'Henri Hyman, dont l'engagement européen est précoce puisqu'il assiste au premier Congrès de La Haye en 1948. Ce dernier est par ailleurs l'ancien président de la confédération des syndicats chrétiens de Belgique. Cette double appartenance aux milieux syndicaux et fédéralistes le prédispose à soutenir la création d'un projet de CESE, et celui-ci est nommé co-rapporteur du projet de Charte sociale avec F. Dehousse. Plus généralement, sur les huit parlementaires de la sous-commission, six sont également membres d'une autre assemblée européenne (CECA, UEO, *Ad Hoc* ou OTAN) et souvent davantage. Ainsi, le néerlandais Johannes Fens est membre des Assemblées UEO et OTAN (il préside cette dernière entre 1957 et 1959), tandis qu'André Mutter est membre des Assemblées CECA, *Ad Hoc* et UEO, tout comme Ludovico Montini ou encore Henri Heyman. Enfin, la députée travailliste Elaine Burton est membre de l'Assemblée UEO.

Si cette multipositionnalité des parlementaires européens n'est pas rare à cette époque¹⁷, elle est dans le cas présent particulièrement marquée et éclaire la constance avec laquelle le projet de CESE (finalement créé en 1957 dans le cadre de la CEE) est porté dans les différentes enceintes européennes (assemblées parlementaires, mouvements pro-européens, congrès fédéralistes). Dans cette perspective, la Charte sociale constitue pour ses rédacteurs parlementaires l'opportunité de mettre en place une politique sociale européenne mais aussi et surtout de défendre une vision fédérale de la construction européenne et de ses institutions. On peut cependant se demander pourquoi la conception fédérale portée par ces députés européens du Conseil de l'Europe s'accompagne d'un paradigme

16 CECA : Communauté européenne du charbon et de l'acier ; UEO : Union européenne occidentale ; OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique Nord.

17 Antonin Cohen, « L'autonomisation du « Parlement européen » », *Cultures & Conflits*, 85-86, 2012, p. 13-33.

corporatiste que symbolise la composition tripartite et socioprofessionnelle du CESE.

Un projet corporatiste justifié par la « nature » particulière des droits sociaux

Dans le projet de Charte sociale élaborée par les membres de la Commission sociale de l'Assemblée, la légitimité du CESE repose sur son caractère corporatiste et européen. Ces deux propriétés sont intrinsèquement liées : d'une part, l'idée de faire siéger les « forces vives » de la société et du monde du travail au sein du CESE est conçue comme le moyen de contrebalancer le caractère intergouvernemental du Conseil de l'Europe en mobilisant une représentation de type socioprofessionnelle. Le souci d'une autonomie du CESE à l'égard des gouvernements se lit par exemple dans l'article 8 de l'avant-projet de Charte sociale établi en 1955 : « Les membres de la Conférence sociale et économique et leurs suppléants ne sont liés par aucun mandat ou instruction ». D'autre part, de manière quasi tautologique, le caractère européen du CESE est pensé par les parlementaires comme une façon de promouvoir une politique sociale et économique dans l'intérêt de toute l'Europe : « Il est difficilement concevable que l'examen attentif et renouvelé des problèmes des gouvernements sous une optique européenne ne parvienne à faire éclater à leurs yeux la supériorité des avantages sur les inconvénients d'une unification économique. Il demeure en tout cas que le Conseil économique et social porterait un coup très dur aux égoïsmes corporatifs nationaux¹⁸ ».

Ce projet de faire dialoguer de manière institutionnalisée divers segments de la vie économique et sociale des sociétés européennes est étroitement lié à l'idée de « troisième voie » sur laquelle se construit le projet fédéraliste européen de l'après-guerre¹⁹. Dans cette idéologie, le corporatisme est conçu comme un dépassement de l'opposition entre le communisme et le libéralisme qui marque la guerre froide, en procédant à la réconciliation des « forces vives » - travail et capital - des nations. La sociologie des parlementaires qui composent le groupe rédacteur de la Charte explique pourquoi un tel projet corporatiste et fédéral de CESE emporte leur faveur. En premier lieu, ceux-ci s'inscrivent dans des réseaux militants transnationaux qui défendent l'idée fédéraliste. Par exemple, F. Dehousse est membre de l'Union Européenne des Fédéralistes, du Mouvement Européen et du Mouvement socialiste pour les Etats-Unis d'Europe. En outre, ces parlementaires relèvent d'un réformisme social qui entretient une forte affinité avec le fédéralisme de la troisième voie. On peut distinguer deux principales tendances réformistes parmi les rédacteurs de la Charte. D'un côté, les députés qui relèvent d'un socialisme modéré ou de la social-démocratie. Les représentants de ce courant sont

18 Commission des questions sociales, Proposition de recommandation, Charte sociale européenne et Conseil économique et social européen, 26/10/55.

19 Antonin Cohen, « De la révolution nationale à l'Europe fédérale. Les métamorphoses de la troisième voie aux origines du mouvement fédéraliste français : La Fédération (1943-1948) », *Le Mouvement social*, n°217, 2006, p. 53-72.

Fernand Dehousse, le social-démocrate Per Haekkerup et la travailliste britannique Elaine Burton, auxquels on peut ajouter Walter Schevenels, le représentant syndical de la CISL. L'autre tendance, majoritaire, renvoie au catholicisme social. La Charte sociale doit en effet permettre la « dignité de l'être humain ». Henri Heyman notamment est l'ancien président de la Confédération des syndicats chrétiens belge. Johannes Fens est membre du Parti populaire catholique néerlandais, tandis que la députée CDU/CSU Hélène Weber est l'ancienne présidente de l'Association fédérale des travailleurs sociaux catholiques d'Allemagne. Pour sa part, Ludovico Montini est membre de la Démocratie chrétienne italienne ainsi que le frère du Pape Paul V, un membre éminent de la doctrine sociale de l'Eglise catholique. Enfin, ces parlementaires se rejoignent dans leur hostilité envers les communistes²⁰. Ainsi, André Mutter, vice-président de la Commission sociale et membre du groupe rédacteur de la Charte, est l'un des cadres et fondateurs du Parti républicain de la Liberté, créé en 1945, qui prône la recherche d'intérêts communs entre le patronat et les syndicats pour faire barrage au communisme²¹.

L'idée corporatiste promue par les parlementaires à travers la création du CESE se révèle ainsi suffisamment large et polysémique pour englober des projets politiques divers (association du travail et du capital, social-démocratie, anticommunisme, christianisme social, Europe fédérale). Cette diversité n'empêche que la création du CESE de faire consensus parmi les rédacteurs du projet de Charte sociale. À l'instar d'un grand nombre de projets européens de l'époque, cette convergence est rendue possible par le prisme juridique à travers lequel sont appréhendés les enjeux de la rédaction du traité²². Les juristes sont en effet nombreux parmi les parlementaires chargés de rédiger la Charte : André Mutter et Ludovico Montini sont avocats de métier, tandis que Fernand Dehousse est professeur de droit international à l'université de Liège. Jan Kulakowski, le représentant syndical de la CISC, est titulaire d'un doctorat de droit de l'Université catholique de Louvain. Enfin, Hélène Weber, docteure en science politique, est l'une des rédactrices de la constitution de Weimar et de la Loi fondamentale allemande. Pour ces juristes-rédacteurs, la nécessité d'un CESE est justifiée par la « nature juridique » même des droits sociaux, qui se différencie de celle des droits civils et politiques. Tandis que les seconds seraient des droits individuels « négatifs », c'est-à-dire qu'il s'agit de ne pas violer, les premiers seraient des droits « positifs » qu'il s'agit de réaliser. En suivant un tel

20 Cette hostilité s'exprime ouvertement lors des débats de la Charte sociale, par exemple chez la députée CDU/CSU Helene Weber : « Le nouveau *Bundestag* allemand ne comprend plus de députés communistes. En Allemagne, l'évangile soviétique d'une égalité sociale et d'une dictature sociale n'existe plus. [...] La Russie ne connaît que des esclaves, elle ruine les familles », Assemblée consultative, Compte-rendu de la discussion du rapport de la commission des questions sociales, 21^e séance, 23/09/53.

21 Mathias Bernard, « La Parti République de la Liberté (PRL) ou l'impossible union des droites (1946-1948) », in Gilles Richard, Jacqueline Sainclivier (dir.), *La Recomposition des droites en France à la Libération, 1944-1948*, Rennes, PUR, 2004, p. 191-203.

22 Antonin Cohen, « La Constitution européenne. Ordre politique, utopie juridique et guerre froide », *Critique internationale*, n°26, 2005, p. 119-131.

raisonnement, on comprend que la création d'une Cour européenne des droits sociaux soit écartée par les parlementaires, pour qui le juge ne saurait se substituer au politique en édictant des politiques publiques²³. A l'inverse, pour ces députés-juristes, une autorité de type corporatiste telle que le CESE est particulièrement adaptée pour mettre en œuvre les droits contenus dans la Charte : « La nature particulière des droits sociaux, économiques et culturels devait avoir une autre conséquence importante. Celle-ci se rapporte à leur mise en œuvre [...]. Or il est évident qu'à l'échelle européenne l'action progressive de développement et d'extension qu'implique la mise en œuvre des droits sociaux ne saurait être confiée qu'à un organisme spécialisé de caractère délibératif, se trouvant en rapport étroit et permanent avec les milieux sociaux, économiques et culturels intéressés – notamment les organisations syndicales patronales et ouvrières²⁴ ».

Le consensus qui prédomine parmi les membres de la Commission sociale sur la nécessité d'un CESE, compte tenu de la nature particulière des droits sociaux, suscite cependant des oppositions parmi les autres membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Un contre-projet est ainsi rédigé en 1956 dans lequel le parlementarisme prend le pas sur le corporatisme dans la définition de l'autorité de contrôle de la Charte sociale.

Le primat du parlementarisme : le projet de Chambre sociale de l'Assemblée

En octobre 1955, le projet de Charte de la Commission des questions sociales est examiné pour la première fois en séance plénière à l'Assemblée. H. Heyman et F. Dehousse se succèdent à la tribune en tant que co-rapporteurs du projet. Le second expose à nouveau ses thèses sur la nécessité d'un CESE :

« Mesdames, Messieurs, vous vous demanderez peut-être comment cet enfant [le CESE], sur le berceau de qui tant de belles fées ont veillé, a pu tout de même, bravant tous ces obstacles, arriver jusqu'ici. L'explication est simple. Votre sous-commission mixte [...] a vu un jour une évidence apparaître à son esprit : elle a été touchée par le signe de la foi. Elle s'est rendu compte que le projet de Charte sociale européenne, quels que soient ses mérites, quelle que soit sa valeur intrinsèque, risquait fort, une fois de plus, de demeurer lettre morte s'il n'était pas vivifié par un mécanisme institutionnel²⁵ ».

En dépit de ces envolées lyriques, le projet de Charte rencontre de fortes résistances à l'Assemblée,

23 « Une décision judiciaire visant la mise en œuvre de la Charte risquerait donc de comporter dans beaucoup de cas une ingérence directe dans la législation et la politique sociale des États intéressés. Compte tenu du principe de la séparation des pouvoirs, une telle décision ne saurait relever de la compétence du pouvoir judiciaire », Commission des questions sociales, Note explicative sur l'avant-projet de Charte sociale européenne, 23/05/55.

24 Commission des questions sociales, Charte sociale européenne et Conseil économique et social européen, Proposition de Recommandation, 26/10/55.

25 Assemblée consultative, Compte-rendu officiel de la 15^e séance, 18/10/55.

notamment de la part des membres de la Commission des questions économiques. La veille de la tenue du débat plénier, le président de cette Commission, Per Federspiel²⁶, écrit en effet au président de l'Assemblée pour lui demander de repousser le débat sur le projet de Charte. Si P. Federspiel critique l'influence négative des droits sociaux sur le bon fonctionnement de l'économie européenne, son opposition au projet de Charte sociale se focalise également sur la création du CESE. Le député exprime ainsi toute sa « méfiance » envers une telle institution puisque cette dernière est « susceptible en fait, sinon en droit, de porter atteinte à la suprématie des assemblées parlementaires » alors même qu'il est nécessaire de « préserver l'indépendance des parlements à l'égard des intérêts organisés²⁷ ». En résumé, le CESE pose problème car, en se soustrayant au contrôle des députés, il affaiblit le pouvoir de l'Assemblée du Conseil de l'Europe et concurrence la souveraineté parlementaire. Cette menace que le projet corporatiste fait planer sur le parlementarisme est dénoncée avec force par P. Federspiel dans la lettre qu'il adresse au président de l'Assemblée :

« Il y a d'abord les étranges vestiges, plus ou moins bien conservés, du syndicalisme à la mode de 1920. La seconde tendance ressort particulièrement de la composition du Conseil Économique et Social : c'est cette idée politique, dont nous avons fait l'expérience amère, de l'État corporatif. La troisième est celle qui consiste à atténuer les responsabilités et les pouvoirs des organismes parlementaires élus. [...] Pour ma part, il me paraît extrêmement dangereux de déléguer ainsi les pouvoirs d'assemblées élues [...] à des organismes qui échappent totalement à ce que nous entendons par 'contrôle démocratique'.²⁸ »

Cette opposition met en évidence le conflit des légitimités politiques auquel la définition d'une autorité européenne en matière de droits sociaux renvoie. Face à cette opposition, le projet de Charte sociale est renvoyé en Commission mixte (Commission sociale et Commission économique) en vue d'une conciliation. Cette Commission mixte réunit quatre membres rédacteurs du projet de Charte de la Commission sociale, dont F. Dehousse et H. Heyman, ainsi que trois membres de la Commission économique, dont P. Federspiel. Le compte-rendu de la sous-commission mixte fait du CESE le point de discordance central : P. Federspiel souligne les « raisons obscures » qui ont lié le projet de Charte sociale à la création du CESE. En l'état, celui-ci affirme que la Commission économique ne votera pas le texte. En retour, F. Dehousse réplique que la Charte sociale est « fondamentalement liée » au CESE²⁹. Devant l'absence de compromis, la Commission économique décide d'adopter son propre rapport qui élimine le CESE du projet de Charte³⁰. Ce rapport est ensuite discuté en plénière par

26 P. Federspiel est un parlementaire danois, libéral de centre gauche. Juriste de formation, il est avocat. Ministre de 1945 à 1947, il est élu député en 1947 et siège à partir de 1950 à l'Assemblée du Conseil de l'Europe sans discontinuité jusqu'en 1971. Il en est le président de 1960 à 1963.

27 Communication de Per Federspiel au président de l'Assemblée, Projet de Charte sociale, 17/10/55.

28 Assemblée consultative, Compte-rendu officiel de la 16^e séance, 18/10/55.

29 Projet de compte-rendu de la réunion mixte du groupe de travail de la Commission des questions économiques et des représentants de la Commission des questions sociales, 23/01/56.

30 Commission des questions économiques, Projet de rapport sur la Charte sociale et le Conseil économique et social

l'Assemblée en avril 1956. Cependant, dès l'ouverture des débats, le vice-président de l'Assemblée Robert Bichet, député français (MRP) et vice-président du comité exécutif du Mouvement européen, dépose un amendement réintroduisant le CESE dans le projet de Charte.

Devant ce blocage évident, l'Assemblée renvoie à nouveau le projet de Charte sociale en conciliation, cette fois à la Commission des affaires générales. Cette dernière propose un compromis au sujet du contrôle de la Charte qui est censé contenter les deux camps. Premièrement, un Commissaire européen aux affaires sociales est institué. Nommé par le Comité des ministres sous proposition de l'Assemblée pour un mandat de trois ans, celui-ci est chargé d'impulser la politique sociale du Conseil de l'Europe. De plus, le Commissaire reçoit des rapports périodiques des gouvernements sur leur application de la Charte. Sur cette base, le Commissaire peut inviter l'Assemblée à émettre des recommandations à l'intention du Comité des ministres. La seconde innovation institutionnelle consiste en la création d'une « Chambre sociale » au sein de l'Assemblée. À l'instar du Commissaire, la Chambre sociale est un organe consultatif qui doit donner une impulsion à la réalisation de la politique sociale du Conseil de l'Europe sur la base de la Charte. Composée de 60 membres (20 employeurs, 20 syndicalistes, 20 représentants des « secteurs de la collectivité ») désignés par les gouvernements, la Chambre peut adopter des résolutions mais ne peut soumettre que des projets de recommandation qu'à l'Assemblée. Par ailleurs, l'article 7 de la Partie II du projet de traité précise (nous soulignons) : « La chambre est un organe délibérant, à la disposition de l'Assemblée consultative ».

Par conséquent, si la Chambre sociale ressemble en apparence à un CESE réduit et le Commissaire européen doté d'une autonomie propre, tous deux sont en réalité placés sous le contrôle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui filtre toutes les recommandations que lui soumettent ces deux entités. Par ailleurs, la Chambre sociale est constituée dans le giron de l'Assemblée, qui de plus procède à la nomination du Commissaire. En d'autres termes, les parlementaires restent au sommet de la pyramide institutionnelle en charge de contrôler la Charte sociale. Ceci est très clair dans l'exposé des motifs du rapport réalisé par la Commission des affaires générales, qui précise que l'Assemblée « conserve toutes ses prérogatives d'organe parlementaire sans les dédoubler en quoi que ce soit en faveur de la Chambre³¹ ». Ce projet de Charte sociale est définitivement adopté par l'Assemblée en 1957. Cependant, il s'agit d'un troisième projet qui s'impose, celui élaboré par le Comité social du Conseil de l'Europe, qui prévoit la création du Comité d'experts

européen, 28/02/56.

31 Commission des affaires générales, rapport sur l'établissement d'une convention européenne des droits sociaux et économiques, doc. 536, 27 septembre 1956.

indépendants comme autorité de contrôle de la Charte.

Le Comité d'experts indépendants : indépendance et expertise comme fondements d'une autorité technocratique

Le projet de Charte social élaboré par le Comité social du Conseil de l'Europe instaure un Comité d'experts indépendants chargé de contrôler le respect des droits sociaux européens. Pour les hauts-fonctionnaires nationaux qui rédigent ce projet, le contrôle des droits sociaux est une question technique qui doit être résolue en tenant à distance le politique. Ce faisant, les négociateurs élaborent une autorité de contrôle dont la légitimité repose sur l'expertise et l'indépendance, c'est-à-dire un organe de type technocratique.

Négocier au Comité social : technicisation des droits sociaux et mise à distance du politique

Instauré en 1952 et composé de hauts fonctionnaires des administrations sociales nationales, le Comité social est chargé en 1954 par le Comité des ministres de rédiger un projet de Charte sociale. Il convient tout d'abord de s'arrêter sur la composition et sur les méthodes de travail de ce dernier. En effet, la valorisation de l'expertise et l'indépendance dans le système de contrôle de la Charte sociale est à l'image des membres et du fonctionnement du Comité social.

Le Comité social est un organe intergouvernemental (un « comité directeur » dans le jargon du Conseil de l'Europe) qui réunit des représentants des quatorze puis quinze États membres du Conseil de l'Europe (l'Autriche adhère en 1956). Les délégations comportent en moyenne deux représentants et leur composition reste stable tout au long des négociations de la Charte au sein du Comité social (1954-1960). La plupart de ces représentants sont issus des ministères sociaux, dont l'appellation et le périmètre de compétences varient en fonction des pays (Travail, Sécurité sociale, Prévoyance sociale, Santé, Population) même si, de manière marginale, certains pays envoient également des diplomates. Dans les listes des participants des réunions, les titres qui reviennent fréquemment sont ceux d'« administrateur » ou de « directeur », voire même de « directeur général » ou de « secrétaire général », ce qui traduit une position hiérarchique élevée. Par exemple, A. Pasaras, directeur général du Ministère de la Prévoyance sociale de la Grèce participe aux réunions du Comité social, de même que G. Van Werveke, secrétaire général du Ministère du Travail du Luxembourg. En outre, de nombreux responsables des relations internationales de leur ministère participent à ces réunions. C'est le cas par exemple de T. M. Pellinkhof, chef de la division des affaires internationales du Ministère des Affaires sociales des Pays-Bas. Enfin, plusieurs hauts fonctionnaires d'autres

organisations internationales assistent en tant qu'observateurs aux réunions du Comité social. On trouve par exemple P. Fano, chef de division au Bureau International du Travail (BIT), ou encore M. Lambert, administrateur principal à la division de la main-d'œuvre de l'Organisation Européenne de Coopération Économique (OECE).

Néanmoins, tous ces hauts responsables administratifs ne jouent pas le même rôle au sein du Comité social. Parmi les membres les plus actifs, on trouve par exemple le grand commis de l'État social belge Albert Delpérée, secrétaire général du Ministère de la Prévoyance sociale, considéré comme le « père » de la sécurité sociale en Belgique. Deux autres membres se révèlent particulièrement centraux dans les débats, le français Jacques Doublet et l'allemand Gregor Geller. L'analyse de leur trajectoire permet de comprendre pourquoi le Comité social choisit de confier le contrôle de la Charte sociale européenne à un Comité d'experts indépendants. Jacques Doublet est docteur en droit et conseiller d'État. Il est la seconde personne à occuper le poste de directeur général de la sécurité sociale au Ministère du Travail et de la Sécurité sociale, où il succède à Pierre Laroque. Très internationalisé, le haut-fonctionnaire préside également la commission des problèmes sociaux de la Conférence de Messine en 1955. Par ce biais, il contribue de manière significative à la préparation du rapport « Spaak », qui initie la relance de l'intégration européenne en 1956. Au Comité social, ce dernier est élu vice-président des deux premières sessions (1954-1955) puis président des 3^e et 4^e sessions (1956-1957). Comme le souligne une étude consacrée aux experts sous l'Occupation, Jacques Doublet constitue une figure idéale-typique du technocrate compte tenu de sa centralité dans les réseaux réformateurs de l'administration vichyste³². Second personnage central dans le Comité social, le délégué allemand Gregor Geller est également un juriste d'élite. Docteur en droit puis magistrat, il entre dans la haute fonction publique après la Seconde Guerre mondiale. Il devient directeur général du Ministère fédéral du Travail en 1955. À l'instar de son homologue français, le haut-fonctionnaire allemand est très européenisé. Outre le Comité social du Conseil de l'Europe, ce dernier siège également au Comité social de l'UEO ainsi qu'au Conseil d'administration du BIT. Il est nommé vice-président du Comité social lors des 6^e et 7^e sessions (1957-1958) puis président des 8^e et 9^e sessions (1959-1960).

Le profil des membres les plus actifs du Comité social peut ainsi être résumé sous la figure du juriste technocrate occupant de hautes responsabilités au sein d'un ministère social et multimensionné dans différentes enceintes administratives nationales et européennes. Ceci n'est pas sans incidences sur la manière de fonctionner du Comité social. La question des droits sociaux et de leur contrôle y est

32 François Denord, Paul-André Rosental, « Comment lier l'économie et le social ? Une analyse structurale des lieux d'expertise sous le régime de Vichy », *Gouvernement et action publique*, n° 2, 2013, p. 183-219.

abordée comme un enjeu strictement juridique devant être pris en charge par des experts dont la neutralité serait garantie par leur indépendance à l'égard des sphères politiques.

Ainsi, dès la 1^{ère} session du Comité social qui se tient en octobre 1954, les débats se focalisent sur la « nature » juridique de la Charte sociale. Cette controverse occupe une place centrale tout au long de la rédaction du traité : « En définitive, c'est la nature même des droits qui nous préoccupe, qui doit nous guider dans le choix entre la formule déclarative ou obligatoire³³ », affirme le délégué belge. Pour éviter que les désaccords existants sur cette question ne bloquent les travaux du Comité social, la méthode de travail retenue est la suivante : il s'agit d'abord de s'accorder sur les droits à inclure dans la Charte, puis ensuite seulement d'envisager la question de leur portée. De manière à cibler les droits appropriés, plusieurs questionnaires sont élaborés puis envoyés aux gouvernements à propos des législations sociales existantes dans les pays membres du Conseil de l'Europe. Le caractère bureaucratique de cette méthode, inspirée de la manière de rédiger les conventions internationales du travail de l'OIT, participe à techniciser les travaux du Comité social et tend à neutraliser les conflits politiques. Il ne s'agit plus de s'accorder sur la portée des droits sociaux européens, mais simplement de remplir des questionnaires et d'en extraire une synthèse. Ainsi, Jacques Doublet estime que le Comité social « se place d'un point de vue concret et technique », *a contrario* de l'Assemblée qui est « animée par des préoccupations politiques ». Cet avis semble partagé au sein du Comité, puisque le délégué italien ajoute lors de la même séance que le travail de rédaction de la Charte « revêt un caractère technique [qui] suppose une étude détaillée, méticuleuse, qui devra s'appuyer sur une documentation précise³⁴ ».

La technicisation des débats qu'induit cette méthode de travail se comprend au regard des membres qui composent le Comité social. Hauts fonctionnaires et juristes, ceux-ci se revendiquent comme des « experts sociaux ». Ce faisant, le texte est élaboré dans une forme de huis clos administratif, le Comité rendant seulement compte de ses avancées au Comité des ministres de manière périodique. Le caractère bureaucratique de ce travail intergouvernemental, bien éloigné des grands sommets diplomatiques, tient également à l'exclusion des réunions du Comité social des autres acteurs intéressés par la rédaction de la Charte. Par exemple, malgré leurs demandes répétées³⁵, les représentants syndicaux ne sont pas autorisés à participer aux travaux du Comité et ne seront consultés que ponctuellement par le biais d'auditions. Surtout, l'Assemblée du Conseil de l'Europe est tenue à l'écart et ses projets de Charte sociale ne sont pas pris en compte par les hauts-fonctionnaires du

33 Comité social, Projet de résumé des débats de la 3^e session des 24-27/04/56.

34 Comité social, Résumé des débats de la 2^e session, 4-5/05/55.

35 CISC, Note concernant les possibilités et l'opportunité de collaboration entre le Comité social du Conseil de l'Europe et la Confédération internationale des Syndicats Chrétiens, 13/10/55.

Comité social, ce que les parlementaires déplorent³⁶. Ainsi, la composition du Comité dessine une frontière entre les acteurs légitimes à participer au processus de rédaction du texte et ceux qui ne le sont pas : d'un côté, les hauts-fonctionnaires nationaux et internationaux, en tant qu'« experts » des questions sociales ; de l'autre, les parlementaires et les syndicalistes, jugés trop « politiques ». Cette délimitation préfigure la manière dont est conçu le Comité d'experts indépendants comme organe de contrôle de la Charte sociale.

Le Comité d'experts indépendants : une autorité technocratique

La procédure de contrôle de la Charte est débattue au sein du Comité social au cours de plusieurs de ses sessions. En document de synthèse élaboré en 1956 par le Comité social résume ainsi les différents systèmes possibles. À l'instar des projets élaborés par l'Assemblée, l'idée d'un contrôle de type judiciaire est exclue en raison d'une « différence de nature entre les droits sociaux et économiques et la plupart des droits de l'homme ». Toutefois, un « contrôle démocratique à base parlementaire » ou « à base syndicale » est exclu par les membres du Comité social. Le premier comporte en effet l'inconvénient de manquer d'un « outillage technique, propre à assurer la procédure d'examen et de contrôle de l'ensemble des rapports volumineux techniques », tandis que le second pose un « conflit de compétence » avec les autres organes du Conseil de l'Europe. Les hauts-fonctionnaires du Comité social envisagent plutôt une « procédure administrative » inspirée de l'OIT, prévoyant des rapports périodiques soumis par les gouvernements à des experts compétents sur les questions sociales. Les négociateurs-technocrates estiment néanmoins que le Comité social ne peut être chargé d'une telle fonction puisque ses membres deviendraient alors « juges [...] de leur propre action en tant que hauts fonctionnaires ministériels chargés de prendre une part active à l'application de la Charte dans leurs pays respectifs ». La solution envisagée consiste donc à confier ce contrôle à un « Comité d'experts indépendants³⁷ ».

Un premier projet est adopté lors de la 6^e session du Comité social en octobre 1957. Le système de contrôle proposé est le suivant : tous les ans, chaque gouvernement signataire rédige un rapport sur les avancées réalisées dans la mise en œuvre des droits contenus dans la Charte. Ces rapports sont ensuite soumis à un Comité d'experts indépendants composé de sept membres, nommés par le Comité des ministres pour un mandat (renouvelable) de six ans. Il est attendu que chaque expert soit doté d'une « compétence reconnue en matière de problèmes sociaux ou internationaux ». De plus, chaque

36 « La Commission et l'Assemblée ont travaillé énergiquement pour que la Charte sociale soit adoptée. Or, voici qu'un Comité d'experts gouvernementaux a élaboré un projet à la demande du Comité des ministres ; et depuis que le Comité d'experts a reçu ce mandat, l'Assemblée et la Commission sont tenues à l'écart », Commission des questions sociales, Projet de procès-verbal des réunions tenues les 12-13/09/58.

37 Comité social, Charte sociale européenne : Résumé des éléments politiques du problème, 08/10/56.

expert doit être « indépendant », c'est-à-dire, précisent les membres du Comité social, « de la plus grande intégrité et ne dépendant d'aucun gouvernement, employeur ou syndicat³⁸ ». Ce Comité d'experts indépendants examine les rapports nationaux et évalue la conformité juridique des engagements des États avec le texte de la Charte. Les experts indépendants transmettent ensuite leurs conclusions à un « sous-comité » du Comité social, composé de fonctionnaires nationaux des administrations sociales. Ce sous-comité présente un rapport au Comité des ministres à qui revient le choix d'adresser ou non des recommandations aux États membres³⁹.

Dans ce système, les membres du Comité chargé du contrôle de la Charte tirent ainsi leur légitimité à la fois de leur expertise sur les questions sociales et de leur indépendance. Cette indépendance est relative et se comprend avant tout comme une distance vis-à-vis des parlementaires et des organisations syndicales, c'est-à-dire des acteurs perçus comme politiques, qui sont écartées du système de contrôle de la Charte. En effet, l'Assemblée est seulement informée par le Comité des ministres en toute fin de la procédure de contrôle, sans être associée ni aux travaux du Comité d'experts indépendants, ni aux travaux du sous-comité du Comité social. Pour ce qui est des organisations professionnelles, il est seulement prévu que celles-ci reçoivent une copie des rapports envoyés par les gouvernements au Comité d'experts indépendants et qu'elles soient auditionnées pour avis par le sous-comité du Comité social. La notion d'indépendance se comprend donc par la mise à distance d'acteurs jugés trop politiques, syndicalistes et parlementaires, auxquels on préfère la neutralité supposée du registre de l'expertise juridique. Cette conception de l'indépendance comme rejet du politique, notamment du parlementarisme, au bénéfice de la technique est typique de la « question technocratique⁴⁰ ». Sous cette perspective, le projet élaboré par le Comité social renvoie bien à une forme de technocratisation de la chaîne de contrôle de la Charte qui, de l'élaboration des rapports nationaux par les ministères sociaux en passant par le Comité d'experts indépendants et le sous-comité du Comité social, est aux mains d'experts sociaux situés en dehors – indépendants – du champ politique.

Ce projet suscite de vives critiques de la part des organisations syndicales et des parlementaires. Le représentant de la CISC notamment fait part de ses « réserves expresses au sujet de la composition de ce sous-comité » et critique le fait que ses membres, « en tant que hauts fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de la politique sociale nationale, sont en même temps juges et parties ». Par ailleurs,

38 Comité social, Rapport du groupe de travail chargé de préparer la 6^e session du Comité social, 10/10/57.

39 Cette procédure est semblable à celle de l'OIT, à la différence majeure que le tripartisme est absent du système imaginé pour la Charte sociale.

40 Jacques Lagroye, « Introduction », in Vincent Dubois, Delphine Dulong (dir.), *La question technocratique*, op. cit., p. 13-18.

si le représentant syndical se rallie à l'idée d'un Comité d'experts indépendant, notamment à l'égard des gouvernements, il exprime cependant la nécessité pour son organisation d'être « associée étroitement aux organes en question⁴¹ ». Les membres de l'Assemblée, et particulièrement de la Commission sociale, sont tout aussi mécontents de leur mise à l'écart. Ceux-ci estiment en effet que la « mise en œuvre de la Charte » doit être « discutée pendant les séances publiques de l'Assemblée ». La Commission sociale est ainsi « unanime à estimer que les rapports gouvernementaux et nationaux doivent être adressés à l'Assemblée consultative » afin que celle-ci puisse « exercer une influence sur le Comité des Ministres⁴² ». Syndicalistes et parlementaires, dans la dernière phase de négociation du texte, n'auront ainsi cessé de vouloir réintroduire dans ce mécanisme de contrôle un soupçon de parlementarisme et une pincée de tripartisme, sans grand succès. Ainsi, lors d'une réunion conjointe d'une délégation du Comité social et d'une délégation de l'Assemblée, les membres du Comité social affirmeront aux parlementaires la nécessité d'un contrôle de type technocratique : « La mise en œuvre de la Charte est une question administrative et non pas politique. Les rapports des gouvernements pourront être volumineux et extrêmement techniques⁴³ ».

Les efforts des parlementaires et des syndicalistes ne modifient ainsi que très peu le projet du Comité social. En 1958, le Comité des ministres accepte bien de convoquer une conférence régionale tripartite sous les auspices de l'OIT, afin de finaliser le projet définitif de Charte sociale. Signe de l'importance de cette question, la conférence comporte une commission dédiée à la question des « clauses d'application » de la Charte, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son contrôle. A cette occasion, les délégués gouvernementaux présents à la Conférence, pour la plupart membres du Comité social, réaffirment la nécessité de confier la Charte sociale à une autorité technique et dépolitisée : « Le but essentiel est d'avoir des experts indépendants et non pas des personnes représentant des intérêts divers⁴⁴ ». Le projet de Charte sociale adoptée lors de cette conférence tripartite maintient donc la création d'un Comité d'experts indépendants. Dans les mois qui suivent, le texte subit encore quelques modifications à la marge, notamment sous la pression de l'Assemblée. Les parlementaires obtiennent notamment l'envoi des conclusions du Comité d'experts indépendants à la Commission des questions sociales, mais sans pour autant doter cette dernière d'un quelconque pouvoir de contrôle. De plus, deux observateurs syndicaux et deux observateurs patronaux sont autorisés à assister aux réunions du sous-comité du Comité social. Ceux-ci ont un droit de parole mais ne

41 Comité social, Audition des représentants des organisations patronales et ouvrières, Rapport de la 6^e session du Comité social des 25-29/11/57.

42 Commission des questions sociales, Projet de procès-verbal des réunions tenues les 12-13/09/58.

43 Comité social, Compte-rendu analytique de la réunion du 17 octobre 1960 d'une délégation du comité social et d'une délégation de l'Assemblée consultative.

44 Conférence tripartite convoquée par l'OIT à la demande du Conseil de l'Europe, Rapport de la Commission des clauses d'application, 10/10/58.

prennent pas part au vote. Malgré ces quelques concessions, le texte définitif de la Charte sociale ratifié en octobre 1961 à Turin s'avère très éloigné des projets de Conseil économique et social européen ou de Chambre sociale, puisque c'est bien au Comité d'experts indépendants que le contrôle du traité est confié.

Conclusion

À partir de l'analyse des négociations de la Charte sociale, nous avons mis en évidence la concurrence entre les légitimités politiques défendues par les trois projets de traité en matière d'autorité européenne des droits sociaux. Le projet de Conseil économique et social européen, élaboré par la Commission des questions sociales de l'Assemblée, est porté par des parlementaires engagés dans la construction d'une Europe fédérale, favorables à une association conjointe des intérêts des travailleurs et des employeurs (la « troisième voie »). Ceux-ci promeuvent une autorité européenne des droits sociaux de type corporatiste. Le second projet élaboré par les députés porte sur la création d'une Chambre sociale au sein de l'Assemblée et d'un Commissaire européen aux droits sociaux soumis au contrôle des parlementaires. Ce projet fait la part belle au parlementarisme, qui se trouve au sommet du système de contrôle imaginé. Enfin, le troisième projet rédigé par le Comité social du Conseil de l'Europe prévoit l'instauration d'un Comité d'experts indépendants. A contrario des deux autres projets qui mettent en avant une légitimité basée sur la représentation politique, les hauts-fonctionnaires voient dans l'expertise et l'indépendance les principales qualités de ce Comité, qui repose donc sur une légitimité de type technocratique. Pour les négociateurs, à l'image de ce qu'ils sont, le Comité d'experts indépendants doit se tenir à distance du politique (notamment des syndicats et des parlementaires) et traiter de manière technique (en l'occurrence juridique) les questions sociales. Dans ce projet, expertise et indépendance sont ainsi étroitement liées, la seconde étant d'une certaine façon conçue comme la garantie de la neutralité de la première (et de son efficacité) à l'égard de la sphère politique.

Si la Charte est signée en 1961, le Comité d'experts indépendants n'entre en activité qu'en 1968. Ce dernier est présidé par Pierre Laroque, conseiller d'État français et ancien directeur général de la sécurité sociale auquel succède Jacques Doublet, l'un des principaux négociateurs du traité. Néanmoins cette figure du haut-fonctionnaire est finalement peu représentative de la composition effective du Comité d'experts indépendants. Conformément aux vœux des membres du Comité social, le Comité d'experts indépendants est bien composé de professionnels de la compétence juridique. Pourtant, ce sont davantage des professeurs de droit que des fonctionnaires nationaux qui siégeront à Strasbourg. Ainsi, en 1968, les experts indépendants sont en majorité des universitaires

(cinq professeurs contre un magistrat et un haut-fonctionnaire). En 2019, la dimension professorale du Comité, rebaptisé Comité européen des droits sociaux (CEDS), est encore davantage affirmée puisqu'il compte désormais dix universitaires (contre trois hauts-fonctionnaires et deux avocats). À l'instar de la « scientificisation » du métier de banquier central évoquée par Bastien François et Antoine Vauchez en introduction, l'indépendance et l'expertise requises dans le contrôle de la Charte sociale tendent à faire des droits sociaux qu'elle contient un droit des professeurs. La Charte sociale est ainsi l'objet de controverses doctrinales fortes (la « nature » contraignante des droits sociaux ou leur justiciabilité par exemple⁴⁵) dont la résolution théorique influe sur le fonctionnement pratique du Comité.

En définitive, les conditions de genèse de la Charte sociale n'impliquent pas qu'aucune évolution de son système de contrôle ne soit permise. Par exemple, depuis les années 2000, on assiste à une progressive judiciarisation du contrôle de la Charte avec la création d'une procédure de réclamation collective ouverte aux syndicats et aux ONG, alors même qu'un tel mécanisme avait été exclu lors des négociations. Pour autant, une fermeture des possibles a bien eu lieu en 1961 avec le rejet d'une autorité européenne sur les droits sociaux fondée sur la représentation (parlementaire ou corporatiste). En effet, qu'il s'agisse d'une hypothétique Cour européenne des droits sociaux ou du Comité d'experts, c'est bien d'un pouvoir conçu comme indépendant dont il est question. À l'instar d'autres institutions européennes (Banque centrale européenne, Cour de Justice de l'UE, etc.), l'autorité de contrôle de la Charte sociale participe ainsi à conforter l'indépendance et l'expertise comme les formes dominantes du pouvoir politique européen. Dans cette perspective, la construction européenne renvoie moins à l'abandon ou à la délégation de souverainetés nationales à des institutions européennes qu'à un mouvement de transformation des formes traditionnelles de l'autorité politique au profit d'une légitimité basée sur l'indépendance, et ceci à des échelles multiples et dans des secteurs divers, comme le montrent les autres contributions de cet ouvrage.

45 Voir entre autres : Constance Grewe, Florence Benoît-Rohmer (dir.), *Les droits sociaux ou la démolition de quelques poncifs*, Strasbourg, PUS, 2003 et Jean-François Akandji-Kombé, « La justiciabilité des droits sociaux et de la Charte sociale européenne n'est pas une utopie », in Jean-François Akandji-Kombé (dir.), *L'homme dans la société internationale. Mélanges en hommage au Professeur Paul Tavernier*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 475-503.