

Conventions internationales du travail et protection du droit syndical

Autor(en): **Möri, Jean**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **61 (1969)**

Heft 12

PDF erstellt am: **16.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385571>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Conventions internationales du travail et protection du droit syndical

Par Jean Möri, vice-président du Conseil d'administration du BIT

Avant de lire l'étude toujours très actuelle de notre collègue Jean Möri, il convient de rappeler que cet article fut écrit alors que le Conseil fédéral n'avait pas encore publié son rapport sur la 52e session de la Conférence internationale du travail. Dans ce rapport, le gouvernement helvétique propose qu'à l'avenir les conventions coïncidant dans les grandes lignes avec notre législation soient immédiatement soumises au parlement pour y être ratifiées, les quelques lacunes de notre législation étant – de l'avis du Conseil fédéral – comblées automatiquement par les dispositions de la convention transformée par sa ratification en droit fédéral.

Le lecteur averti tiendra compte des bonnes intentions nouvelles du Conseil fédéral en matière de conventions internationales du travail.

Réd.

Préambule

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il est nécessaire de rappeler que l'Organisation internationale du travail (OIT) est une association composée actuellement de plus de 120 Etats membres. Elle fut créée à Paris en 1919, par la Conférence de la paix.

Il n'est pas inutile de rappeler que les organisations syndicales sont à l'origine de cette création. Ce fut d'abord la Fédération américaine du travail (AFL) qui suggéra formellement, en 1914, qu'une conférence internationale des travailleurs se réunisse en même temps et au même endroit que le futur congrès de la paix. Jouhaux fit un pas de plus et proposa que le futur traité de paix contienne des clauses générales sur la législation du travail. A quelques reprises, sous l'égide de la Fédération syndicale internationale (FSI), en pleine guerre mondiale, cette proposition fut approuvée et la revendication posée dans les congrès de Leeds et de Berne en particulier.

Ces démarches pressantes aboutirent à la création, par la Conférence de la paix, d'une commission spéciale, présidée par Samuel Gompers, président de la Fédération américaine du travail, dans laquelle Jouhaux joua également un rôle déterminant. La Conférence de la paix tint compte des conclusions de cette commission et en fit le fameux chapitre XIII du Traité de Versailles qui devint la Constitution de l'OIT. On lit dans le préambule que les hautes parties contractantes, mues par des sentiments de justice et d'humanité aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable, et en vue d'atteindre les buts énoncés dans le préambule, approuvent la constitution de l'OIT. Cette loi fondamentale est tou-

jours en vigueur. Elle a été amendée à quelques reprises, spécialement par la Déclaration de Philadelphie concernant les buts et objectifs, votée par la Conférence générale en sa 26e session, en mai 1944. Cette déclaration figure en annexe à la Constitution.

L'œuvre très solide résista aux grands bouleversements politiques qui suivirent la première guerre mondiale, alors que la Société des Nations disparaissait dans la tourmente.

Quels étaient les buts qui visaient une paix universelle et durable, fondée sur la justice sociale? Entre autres, la réglementation de la durée maximum du travail, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenable, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des travailleurs migrants, l'affirmation des principes, tels que «à travail égal, salaire égal», ou de la liberté syndicale, ainsi que la formation professionnelle et technique.

A ces objectifs, d'autres ont été ajoutés par la suite. Signalons tout particulièrement l'assistance technique aux pays en voie de développement. En cette matière, l'OIT accomplit une œuvre de pionnier. Elle jouit à ce titre de la confiance totale des nouveaux Etats qui, au cours de la dernière décennie, se sont débarrassés du joug colonial et ont conquis leur indépendance et leur souveraineté internationale.

Deux principes essentiels distinguent cette organisation: L'universalisme et le tripartisme, parfois difficiles à concilier.

L'universalisme implique pour tout Etat, quel que soit son régime politique, le droit de faire partie de l'OIT.

Alors qu'une complète indépendance des représentants des employeurs et des travailleurs aussi bien envers les gouvernements que des partis politiques est la condition même d'une participation valable.

L'organisation permanente comprend:

- a) une Conférence générale des Etats membres;
- b) un Conseil d'administration;
- c) un Bureau international du travail, sous la direction du Conseil d'administration.

Depuis 1945, d'autres organes tels que les commissions d'industrie ou assimilées – parmi lesquelles il faut mentionner la Commission consultative des employés et des travailleurs intellectuels – ont été introduits.

C'est naturellement la Conférence générale qui est l'organe essentiel. Elle est composée de quatre représentants de chacun des Etats membres, dont deux représentent les gouvernements, le troisième les employeurs et le quatrième les travailleurs.

Les moyens envisagés pour atteindre les objectifs constitutionnels sont, d'une part, les conventions internationales du travail et, d'autre part, les recommandations. Pour qu'une convention ou une recommandation soit adoptée au vote final par la Conférence générale seule compétente, une majorité des deux tiers des voix des délégués présents est requise.

1) Conventions internationales du travail

Au 25 juin 1968, 128 conventions internationales du travail avaient été votées par la Conférence générale.

Quinze ratifications de conventions ont été enregistrées durant la 52^e session de la Conférence internationale du travail qui s'est tenue à Genève en juin 1968. Le nombre total de ratifications est actuellement de 3411.

Toutes les conventions votées par la Conférence sont communiquées aux Etats membres en vue d'une ratification. Chacun d'eux s'engage à la soumettre dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la conférence, exceptionnellement dix-huit mois après, aux autorités dans la compétence desquelles entre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre, c'est-à-dire normalement à leur Parlement. Si une convention n'obtient pas l'assentiment des autorités compétentes, l'Etat membre ne sera soumis à aucune autre obligation que de faire rapport périodique au directeur général du BIT sur l'état de sa législation et sa pratique concernant les questions qui font l'objet de la convention. Il précisera dans quelle mesure il a donné suite ou se propose de le faire à toute disposition de cet instrument, par voie législative, administrative, contractuelle ou par tout autre moyen.

Des règles spéciales sont envisagées dans la constitution en ce qui concerne les Etats fédératifs. Si le gouvernement fédéral considère, par exemple, qu'en vertu de son système constitutionnel l'action de la part des Etats constitutants, des provinces ou des cantons est plus appropriée que la sienne, il doit conclure des arrangements avec eux, en vue d'une action législative ou de toute autre action. Il doit établir des consultations périodiques en vue de développer une action coordonnée afin de donner effet aux dispositions des conventions et recommandations.

L'Etat fédéral est aussi tenu d'informer le directeur général du BIT des mesures prises pour soumettre ces conventions et recommandations aux autorités appropriées fédérales.

En ce qui concerne chacune des conventions qu'il n'aura pas ratifiées, il doit faire rapport à des intervalles de temps déterminés par le Conseil d'administration, sur sa législation et la pratique, ainsi que de celles des Etats constitutants en ce qui concerne la question qui fait l'objet de la convention. Il doit préciser dans quelle mesure

il se propose de donner suite aux dispositions de la convention par voie législative, administrative, contractuelle ou par tout autre moyen.

Au sujet de chacune des recommandations, l'Etat fédéral est également tenu à présenter des rapports analogues, en indiquant quelles modifications de ces dispositions pourraient sembler nécessaires pour qu'elles soient appliquées.

Un point très important de la Constitution de l'OIT précise qu'en aucun cas la ratification d'une convention ne devrait être considérée comme affectant toute loi, toute entente, toute coutume ou tout accord qui assurent des conditions plus favorables aux travailleurs intéressés que celles prévues dans la convention ou la recommandation.

Quelles sont les matières réglées par les conventions internationales du travail? Celles que nous avons énumérées dans les objectifs fixés au préambule de la Constitution d'abord. D'autres ont été ajoutées par la suite, par exemple, le travail forcé, la discrimination, etc.

Cet article a été écrit dans l'année des droits de l'homme, plutôt que de se perdre dans une nomenclature fastidieuse de 128 conventions, il paraît préférable d'accorder une attention plus particulière à celles en rapport direct avec ce problème. Même s'il arrive encore trop souvent que les gouvernements qui se disputent volontiers la palme dans la surenchère et la démagogie sont plus enclins à ratifier qu'à mettre en application les conventions, il faut bien reconnaître que le Code du travail international contribue à l'amélioration constante de la condition ouvrière.

Par quelques exemples pratiques, je voudrais démontrer que si des conventions internationales du travail peuvent aller parfois trop loin dans les détails – comme des représentants des gouvernements et des employeurs le déplorent avec excès – elles s'efforcent depuis quelques années de prévoir assez de souplesse dans les moyens pour que les Etats modernes et progressistes puissent les ratifier. Prenons la convention No 120 concernant l'hygiène dans le commerce et les bureaux. Elle édicte une série de principes généraux sur l'équipement et l'hygiène des locaux utilisés par les travailleurs. Elle postule des installations techniques appropriées (éclairage, température, aménagement des locaux de manière que la santé des travailleurs ne soit exposée à aucun effet nuisible). Elle prescrit que les locaux souterrains ou sans fenêtres doivent répondre à des normes d'hygiène élémentaire et une protection des travailleurs contre les substances et procédés incommodes, insalubres, toxiques ou dangereux pour quelque raison que ce soit. Elle demande de réduire les bruits et vibrations par des mesures appropriées «et praticables». Enfin, suivant son importance et les risques, elle envisage pour tout établissement une infirmerie, un poste de premier secours – en commun avec d'autres établissements éventuellement – ou même encore des

armoires, boîtes ou trousse de premier secours. Ce sont là des exigences différenciées, à la portée de toutes les entreprises qui se respectent. La convention prévoit la consultation par l'autorité compétente des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressés, à la pratique nationale, pour déterminer si ses prescriptions s'appliquent dans les cas douteux.

L'exemple de la convention No 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale, qui date pourtant du 4 juin 1952, est encore plus probant. Un Etat membre dont l'économie et les ressources médicales n'ont pas atteint un développement suffisant peut, si l'autorité compétente le désire et aussi longtemps qu'il le juge nécessaire, se réserver le bénéfice de dérogations temporaires à certaines prescriptions, moyennant une déclaration appropriée. Mieux encore, chaque Etat membre a la possibilité de la ratifier s'il applique trois au moins sur neuf des risques sociaux envisagés, à condition que l'une au moins de ces parties prenne en considération les prestations de chômage de vieillesse et d'indemnités en cas d'accident de travail et de maladie professionnelle, d'invalidité ou de survivance.

On ne saurait envisager plus grande souplesse, sans courir le risque d'enlever toute substance à ces importants instruments internationaux du travail.

On sait d'autre part que les conventions internationales du travail passent au crible d'une double discussion à la Conférence internationale du travail. Le BIT prépare un rapport sur la législation et la pratique dans les différents pays et soumet un questionnaire aux gouvernements au moins douze mois avant l'ouverture de la session de la conférence compétente pour traiter de la question. Le gouvernement soumet ensuite ce questionnaire aux organisations d'employeurs et de travailleurs pour préavis. Sur la base des réponses des gouvernements et des associations représentatives d'employeurs et de travailleurs, le BIT rédige un nouveau rapport dans lequel il trace les grandes lignes qui ressortent de cette consultation générale.

A la conférence, une commission technique – dans laquelle les trois groupes gouvernemental, employeurs et travailleurs sont naturellement représentés – procède aux travaux préparatoires et soumet à son tour un rapport avec un projet de conclusion à la conférence. Cette dernière décide si la question est susceptible de faire l'objet d'une convention ou d'une recommandation. Elle met la dernière main aux conclusions qui lui sont proposées par la commission et décide de l'inscription à l'ordre du jour de la session suivante.

Sur la base de cette première discussion et des réponses des gouvernements au questionnaire, le BIT prépare un projet qu'il soumet au même cycle de consultation.

Après quoi, le BIT présente un projet de convention ou de recommandation qui sert de base de travail à la conférence et à sa commission technique. Si la conférence repousse un projet de convention,

elle a cependant la possibilité de le renvoyer au comité de rédaction pour le transformer en recommandation.

Une procédure de simple discussion est prévue dans les cas urgents. Elle allège les travaux en ce sens qu'au lieu d'une Conférence générale, c'est une conférence technique de moindre ampleur qui procède aux travaux préparatoires dans une session spéciale. Ses conclusions sont ensuite soumises à une Conférence générale pour décision finale.

2) Recommandations

Quand l'instrument international revêt la forme d'une recommandation, la constitution exige qu'elle soit également communiquée à tous les Etats membres pour examen, en vue de lui faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement.

Les gouvernements s'engagent à soumettre – dans les mêmes délais qu'une convention – la recommandation aux autorités compétentes, en vue de transformer les normes prescrites en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre.

Sauf l'obligation de soumettre la recommandation aux autorités compétentes, les Etats membres ne sont soumis à aucune autre obligation. Ils ont bien sûr à faire également rapport périodique au BIT sur l'état de la législation et de la pratique, en précisant dans quelle mesure ils ont donné suite ou se proposent de donner suite à toutes dispositions de la recommandation et en indiquant les modifications de ces dispositions qui pourraient sembler nécessaires pour leur permettre de l'appliquer.

Jusqu'au 25 juin dernier, 132 recommandations ont été votées par la Conférence internationale du travail.

Elle complètent généralement les conventions internationales du travail et présentent des suggestions destinées à faciliter l'application des normes de protection envisagées. Mais il arrive aussi fort souvent que la Conférence internationale du travail choisisse la forme d'une recommandation pour la simple et bonne raison que la législation et la pratique dans les matières traitées diffèrent encore considérablement selon les régions du monde ou qu'elles se prêtent difficilement à la forme plus rigide de la convention.

C'est ainsi que la recommandation No 116 concernant la réduction de la durée du travail s'est finalement imposée au vote de la Conférence, le 6 juin 1962, parce qu'un projet de convention avait échoué en deuxième discussion sur la règle du quorum lors d'une session antérieure. Ainsi, grâce au stratagème de l'abstention, la question était pratiquement éliminée de l'ordre du jour.

Grâce à la ténacité du groupe ouvrier du Conseil d'administration, après des débats homériques, la décision fut prise finalement par cet aréopage directorial de soumettre la question à une troisième discussion, en vue d'édicter une recommandation!

A vrai dire, il est préférable d'avoir une bonne recommandation, susceptible de conduire les gouvernements à réduire progressivement la durée du travail, plutôt que d'obtenir une convention beaucoup plus substantielle sur la semaine de 40 heures, en 1935, mais qui a mis plus de vingt ans pour obtenir les deux ratifications nécessaires à son entrée en vigueur et n'est encore ratifiée que par quatre pays.

Il est vrai que la recommandation de 1962 concernant la réduction de la durée du travail jusqu'au terme de 40 heures use de circonlocutions fort irritantes. Elle prescrit que «la durée normale du travail devrait être progressivement réduite, lorsque cela est approprié, en vue d'atteindre la norme sociale indiquée dans le préambule de la présente convention, sans aucune diminution du salaire des travailleurs au moment où se produit une réduction de la durée du travail». Il faut se reporter au préambule pour découvrir que la mesure pratique à envisager est la norme de 40 heures.

Dans cette terminologie les initiés reconnaîtront les formules et les intentions de l'Union syndicale suisse quand elle s'est opposée de manière catégorique à l'initiative démagogique qui prétendait réduire en une seule fois la durée du travail de quatre heures par semaine dans les fabriques, sans se préoccuper de la compensation nécessaire du salaire, même dans les professions où les ouvriers sont payés à l'heure ou au rendement! Moins tapageur que l'initiative des Indépendants, le programme syndical permet d'aboutir avant le législateur aux 44 heures, celui-ci restant cramponné dans notre pays à la norme de 46 heures, alors que la norme de 45 beaucoup plus pratique est à sa portée.

La recommandation de l'OIT accumule les précautions de style pour aboutir à l'objectif des 40 heures là où la durée normale hebdomadaire du travail se trouve encore au niveau de 48 heures ou au-dessous. Le niveau du développement économique, des progrès déjà réalisés en cette matière, la nécessité d'élever le niveau de vie des populations dans les pays encore en voie de développement, les préférences des organisations d'employeurs et de travailleurs des diverses branches d'activité intéressées quant aux moyens pour lesquelles la réduction des heures de travail pourrait se réaliser, sont autant de moyens de freiner une réforme qui va pourtant s'imposer nécessairement d'ici quelques années.

Notons cependant avec une vive satisfaction que la recommandation n'envisage pas uniquement la voie législative pour aboutir à ce résultat, mais que l'on parle également de voie réglementaire, de conventions collectives ou de sentences arbitrales ou même de combinaison de ces différents moyens ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale, selon la méthode qui paraîtra la mieux appropriée pour aboutir à ce terme des 40 heures. Tout comme nos organisations syndicales suisses!

La formule réaliste et prudente de cette recommandation ne l'a pas empêchée d'avoir des résultats pratiques et plusieurs gouvernements, comme ceux de la Finlande, d'Italie, du Luxembourg et de la Yougoslavie ont signalé qu'elle a eu une influence certaine sur la réduction de la durée du travail dans ces pays.

D'autre part, la convention sur la durée du travail dans le commerce et les bureaux, de 1930, qui prévoit une durée du travail de 48 heures dans ces établissements, a été ratifiée par vingt-deux pays et, si la Suisse ne l'a pas ratifiée, le gouvernement helvétique a indiqué au BIT que la loi fédérale sur le travail permettra de donner effet, en majeure partie, sinon totalement, aux dispositions de cette convention.

La recommandation No 120 concernant l'hygiène dans le commerce et les bureaux paraît bien aussi dans le moule qui convient, non seulement à cause de la multiplicité des établissements, institutions ou administrations, qu'ils soient publics ou privés, couverts par cet instrument, mais à cause de l'extrême variété des matières qui traitent des méthodes d'application, d'entretien et de la propreté des locaux, de l'aérage et la ventilation, de l'éclairage, de la température, de l'espace unitaire de travail, des lavabos et douches, des lieux d'aisance, des sièges, des vestiaires, locaux souterrains et assimilés, des substances et procédés incommodes, insalubres ou toxiques et autres méthodes et rythmes de travail entre autres.

Enfin, en ce qui concerne tout spécialement la recommandation No 123 concernant l'emploi des femmes ayant des responsabilités familiales, il faut bien convenir que dans une première étape il était difficile d'envisager la forme d'une convention. L'objet de cet instrument est de poursuivre une politique appropriée visant à permettre aux femmes ayant des responsabilités familiales, qui travaillent en dehors de chez elles, d'exercer leur droit à faire sans s'exposer à aucune discrimination et conformément aux principes établis tant dans la convention concernant la discrimination que dans les autres normes adoptées par la Conférence internationale du travail et intéressant les femmes. Le principe général prévoit également que les autorités compétentes, toujours en collaboration avec les organisations publiques et privées intéressées – notamment les organisations d'employeurs et de travailleurs – encouragent, facilitent ou assurent elles-mêmes l'établissement de services qui permettent aux femmes de remplir harmonieusement leurs diverses responsabilités familiales et professionnelles.

Cet excellent début a d'ailleurs déjà eu des suites puisque dans une résolution votée par la Conférence à la 52e session de juin dernier, le Conseil d'administration du BIT est invité à inscrire à l'ordre du jour d'une prochaine session le problème de la préparation professionnelle des jeunes filles et des femmes, afin d'assurer l'égalité de traitement entre travailleurs masculins et féminins.

3) *La Suisse et les conventions internationales du travail*

Certaines personnes très exigeantes ou astucieuses considèrent que le nombre de ratifications constitue le meilleur critère de valeur.

Les secondes vont même jusqu'à prétendre que de tels instruments, quand ils n'ont pas obtenu un nombre appréciable de ratifications sont superflus. Gardons-nous de mésestimer leur valeur intrinsèque. Même quand elles n'ont pas été ratifiées, elles influencent le législateur dans l'œuvre de protection légale des travailleurs. Elles inspirent l'action pratique des partenaires contractuels, spécialement des organisations syndicales, dont les membres sont les premiers intéressés.

Ces constatations faites, il faut bien admettre qu'une certaine compétition s'est engagée dans de jeunes Etats particulièrement, qui tendent à se disputer la première place dans le nombre de ratifications sans trop se préoccuper de leur application. Dans la discussion du rapport du directeur général, ce ne sont pas seulement des délégués gouvernementaux ou des employeurs qui montent à la tribune placer leur pays à la tête du progrès social! Des apprentis syndicalistes se laissent parfois aussi entraîner dans la voie pernicieuse de la vantardise vaine.

Cependant, les censeurs sévères – qui ne sont pas forcément désintéressés – ne doivent pas oublier que très nombreux sont les Etats sérieux qui ratifient des conventions internationales du travail et les appliquent avec une scrupuleuse honnêteté. La Suisse est un modèle du genre, sinon en ce qui concerne le nombre des ratifications, du moins le sérieux dans l'application. Ces scrupules juridiques qui parsèment les rapports de l'administration compétente à l'Assemblée fédérale, quand il s'agit d'envisager la ratification éventuelle d'une nouvelle convention internationale du travail, dépassent parfois même les bornes de la stricte honnêteté pour se perdre dans des chicaneries juridiques qu'un conseiller fédéral lui-même qualifiait récemment de «Juristerei», une expression délicate à peu près intraduisible dans notre langue.

N'oublions pas que la Suisse est un Etat fédéral et jouit du statut particulier auquel nous avons déjà fait allusion. Dans la liste des Etats membres du même type fédéral, la Suisse ne fait d'ailleurs pas mauvaise figure, avec 31 conventions internationales du travail ratifiées au 1er juin 1968. La République fédérale d'Allemagne la devance avec 40 conventions ratifiées. Mais le Canada vient ensuite avec 24 conventions ratifiées et les Etats-Unis d'Amérique traînent loin derrière avec sept conventions ratifiées à leur palmarès.

Ce serait sans doute pousser un peu loin la mauvaise foi que de vouloir prétendre que ces pays sont en retard en matière sociale. Dans l'évaluation des niveaux de vie, entrent évidemment de multiples éléments dont le salaire direct payé aux travailleurs est l'un des

plus importants à nos yeux. La statistique internationale place d'ailleurs ces quelques pays fédéraux en bonne position en ce qui concerne le standard de vie.

Mais noblesse oblige!

La Suisse a le grand honneur d'être aux origines des conventions internationales du travail. Le parlement de notre pays, en effet, à l'instigation de ce président clairvoyant entré dans les annales sociales, M. Frey, colonel de surcroît, mit en branle le mouvement des conférences diplomatiques, qui aboutit en 1900 à la création de l'ancêtre de l'OIT, l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. Deux conventions internationales du travail adoptées à Berne en 1906 sont sorties de ce laboratoire social: l'une interdisait l'emploi du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes et l'autre, le travail de nuit des femmes.

Si, dans l'esprit du promoteur de cette action diplomatique, il y avait le souci manifeste de sauvegarder la capacité concurrentielle de la Suisse à la veille de l'approbation par le peuple de la loi fédérale sur le travail qui constitua une innovation en 1877, on s'émerveille encore aujourd'hui de cette intelligence pratique tournée résolument vers le progrès. D'autant plus que les novateurs prenaient les précautions nécessaires pour ne pas ajouter encore un nouvel handicap économique à ceux dont continue à souffrir notre petit pays contraint à exporter ses produits finis, pauvre en matière premières, sans accès direct à la mer.

On voudrait retrouver cette audace créatrice et voir nos autorités suivre plus allègrement le train social qu'elles ont mis en marche en ratifiant davantage de conventions internationales du travail.

Cette prétention est d'autant plus légitime que notre pays a le grand honneur d'héberger le BIT.

Pourquoi ne pas reprendre l'étude de la ratification éventuelle de la convention sur la norme de la sécurité sociale à laquelle j'ai déjà fait allusion et qui présente tant de souplesse.

A quelques reprises, l'Union syndicale suisse adressa des recommandations dans ce sens à l'autorité fédérale. Récemment encore, à l'occasion de l'année des droits de l'homme, elle adressait une requête au Conseil fédéral lui proposant d'envisager la ratification d'un certain nombre d'instruments internationaux en rapport direct avec le droit de l'homme.

Il s'agit d'abord de la convention No 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Elle assure le droit des travailleurs et des employeurs, sans distinction d'aucune sorte, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières. Elle reconnaît aux organisations de travailleurs et d'employeurs le droit d'élaborer leurs sta-

tuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leurs activités et de formuler leur programme d'action. De même, le droit pour les organisations de travailleurs et d'employeurs de constituer des fédérations et des confédérations, de s'y affilier, ainsi que le droit de s'affilier à des organisations internationales, sont affirmés avec la même force.

La Suisse n'a pas encore ratifié cette convention, bien que rien dans la législation fédérale ni dans la pratique ne soit en opposition avec ces prescriptions. L'administration fédérale se pose des questions, oiseuses parfois, telles que celle qui se réfère à l'interdiction prévue dans la constitution fédérale d'associations ayant un but illicite ou employant des moyens illicites. L'administration se demande si cette réserve est compatible avec la convention qui déclare que les autorités publiques doivent s'abstenir de limiter le droit des organisations des employeurs et des travailleurs d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action ou à en entraver l'exercice légal.

Le BIT n'a pas la compétence d'interpréter les conventions édictées par la Conférence. Mais les Etats membres ont tout de même la possibilité de connaître la jurisprudence du Comité de la liberté syndicale qui répond de façon satisfaisante à cette question. On s'étonne par conséquent de la naïveté de la seconde question: «La convention laisse-t-elle aux gouvernements le droit de restreindre la liberté d'association en temps de guerre ou en cas d'événements extraordinaires?»

76 Etats membres de l'OIT avaient ratifié cette convention au 1er juin 1968 parmi lesquels la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni. Aucun d'entre ces Etats sérieux n'a jugé opportun de poser pareille question à laquelle même le Béotien répondrait par l'affirmative. A plus forte raison ceux qui devraient être au courant de la jurisprudence du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT!

Une troisième question qui fait allusion aux fonctionnaires suisses auxquels on conteste le droit de faire partie d'une association qui prévoit aussi la grève des fonctionnaires trouverait la réponse rassurante aux mêmes sources.

Une autre question turlupine les administrateurs, c'est de savoir si l'interdiction aux associations d'exclure un fonctionnaire ou de le léser dans ses intérêts parce qu'il refuse de participer à une grève est compatible avec les droits garantis aux associations par la convention! Cette crainte est particulièrement savoureuse dans un pays au bénéfice d'une paix sociale qui perdure depuis plus d'un quart de

siècle, non seulement dans les services publics, mais également dans l'industrie privée!

Dans un rapport du 12 octobre 1967 au BIT, l'Ofiamt avait la satisfaction d'annoncer que le canton de Fribourg a accepté de reviser la disposition contestée de sa législation qui prévoyait que les agents des services publics ou des entreprises concessionnaires qui se mettent en grève sont passibles d'amende ou d'emprisonnement. La modification votée par le Grand Conseil de ce canton le 12 mai 1967 a supprimé la peine d'emprisonnement et ne prévoit plus désormais que la peine d'amende.

Il n'est donc pas douteux dans ces conditions que la Suisse pourrait ratifier la convention dont elle respecte les principes et les prescriptions aussi bien que les Etats membres de l'OIT les plus avancés. Ce qui réjouirait tout particulièrement les travailleurs.

Le mémoire de l'Union syndicale propose aux autorités fédérales de revoir le problème de la ratification de la convention No 98 concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective. N'est-il pas stupéfiant de voir un pays privilégié, dans lequel les partenaires sociaux ont passé quelque 1350 conventions collectives de travail, base solide de la paix sociale, continuer à chinoiser lamentablement à ce propos. La convention vise à protéger les travailleurs contre tout acte de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi notamment à la subordonner à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou cesse de faire partie d'un syndicat, de congédier un travailleur ou lui porter préjudice en raison de son affiliation ou de ses activités syndicales, de protéger également des organisations de travailleurs ou d'employeurs contre tout acte d'ingérence des unes à l'égard des autres. Ces craintes tâtilloises sont d'autant plus incompréhensibles que cette convention est d'une extrême souplesse. Elle envisage par exemple des mesures appropriées aux conditions nationales pour *encourager* et *promouvoir* le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire, de conventions collectives entre organisations d'employeurs et de travailleurs en vue de régler les conditions d'emploi.

On ne voit vraiment pas en quoi la liberté contractuelle est menacée par ces prescriptions. On ne voit rien d'inquiétant pour la liberté individuelle en ce qui concerne le congédiement illicite d'un travailleur, puisque la convention condamne le renvoi seulement quand il découle de l'affiliation syndicale ou de la participation à des activités syndicales des travailleurs! Ce que la nouvelle mouture du Code des obligations actuellement en discussion au parlement n'a pas du tout l'intention de condamner. Les expériences des autres, autour de nous, devraient, semble-t-il, sortir notre administration de ces tergiversations assez louches et tout mettre en œuvre pour

extirper les anomalies de la législation et ne plus permettre que l'élément d'équilibre social que constituent les syndicats soit miné sournoisement par le législateur.

Enfin, l'Union syndicale propose à l'autorité fédérale de remettre en marche la procédure parlementaire afin d'aboutir à la ratification de la convention internationale du travail No 100 concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.

Une telle ratification impliquerait pour le gouvernement d'encourager, par des moyens adaptés aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération et, dans la mesure où ceci est compatible avec lesdites méthodes, d'assurer tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.

Ce modèle de souplesse laisse le choix entre plusieurs moyens d'arriver à ce résultat, soit la législation nationale, soit tout autre système établi ou reconnu par la législation, soit encore les conventions collectives passées entre employeurs et travailleurs ou même d'une combinaison de ces différents moyens.

Le Conseil fédéral estima d'abord cette ratification impossible dans l'état de notre législation et de notre pratique. Mais il revisa son jugement sur le conseil d'une commission fédérale d'experts peu enclins à discuter sur la base de statistiques périmées. Mais il est tout aussi certain que l'action systématique d'information des commissions parlementaires entreprise par l'Union syndicale suisse sur les implications d'une telle ratification dans notre pays n'a pas été étrangère à ce réjouissant revirement du gouvernement. On sait que l'obstination négative du Conseil des Etats fit échec à cette bonne volonté générale. Malgré l'intervention de la conférence de conciliation de l'Assemblée fédérale qui, elle aussi, comme le Conseil national à cinq reprises, approuva la proposition du Conseil fédéral de ratifier cette convention. Cette obstruction des représentants des cantons est d'autant plus incompréhensible qu'ils autorisèrent le gouvernement à ratifier la convention No 111 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession. Or, dans la définition qui figure à l'article premier de cette convention, le terme «discrimination» comprend également le sexe!

L'Année des droits de l'homme, qui a déjà inspiré bien des discours éloquents a de hauts magistrats, à des hommes politiques et aux sociologues, dans notre pays comme ailleurs, fournit une excellente occasion de revenir sur la question.

Souhaitons que le Conseil fédéral veuille bien revoir l'ensemble du problème de la ratification des conventions internationales du travail, comme le lui suggère l'Union syndicale suisse. Ce serait la meilleure contribution qu'il puisse apporter à l'Année des droits de l'homme.

4) Application des conventions et des recommandations

Nous avons vu que les Etats membres sont tenus de faire rapport au directeur général du BIT, à des périodes déterminées par le Conseil d'administration, sur l'état de leur législation et de la pratique concernant les conventions qui n'ont pas été ratifiées. Cette obligation s'impose également en ce qui concerne les recommandations.

Des obligations analogues de faire rapport sur les conventions non ratifiées et les recommandations sont évidemment prévues également pour les Etats fédératifs.

Sous peine de noyer les administrations nationales dans la paperasserie, il a bien fallu chaque année procéder à un choix de conventions et de recommandations devant faire l'objet des rapports des Etats membres. C'est le Conseil d'administration qui s'en occupe.

En outre, les Etats sont tenus de fournir périodiquement (généralement tous les deux ans et, exceptionnellement chaque année en cas de divergences majeures) des rapports sur les mesures prises pour appliquer effectivement les conventions qu'ils ont ratifiées.

Ces différents rapports sont soumis à une commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.

Les membres de cet aéropage sont nommés par le Conseil d'administration sur proposition du directeur du BIT. Le choix s'effectue parmi des personnes d'une compétence technique reconnue, dont l'impartialité et l'indépendance ne sauraient être mises en doute. Ces nominations sont faites pour des périodes de trois ans, renouvelables.

La commission se compose actuellement de dix-neuf experts, provenant de toutes les parties du monde. Ce sont le plus souvent des professeurs de droit international ou de droit du travail. Le professeur Rappard collabora durant de longues années aux travaux de cette commission. C'est M. Paul Ruegger qui a repris sa succession.

La commission a pour mission d'indiquer, dans un esprit de complète indépendance et de parfaite objectivité, dans quelle mesure il lui apparaît que la situation de chaque Etat est conforme aux termes des conventions et aux obligations assumées par l'Etat en vertu de la Constitution de l'OIT. Elle évite toute considération politique dans l'examen technique et juridique des questions qui lui sont confiées. Elle examine les rapports des gouvernements sur les conventions qu'ils ont ratifiées, sur leur application dans les territoires non métropolitains, les informations sur les mesures prises pour soumettre les conventions et recommandations aux autorités compétentes en vue de les transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre, les rapports enfin de ces mêmes gouvernements sur les conventions non ratifiées et sur les recommandations choisies par le Conseil d'administration. La commission répartit entre ses membres les différents sujets particuliers en vue de l'examen prélimi-

naire. Elle présente ses observations dans le cas où il apparaît qu'un Etat ne remplit pas ses obligations.

Le rapport de la commission d'experts est ensuite présenté à la Conférence. Celle-ci charge une commission tripartite de l'étude de ce rapport. Ce sont les trois groupes – gouvernemental, employeurs et travailleurs – qui présentent la liste de leurs candidats, les votes sont pondérés, de façon à donner l'égalité de suffrages.

Cette commission, dite de l'application des conventions et des recommandations, réétudie ces rapports. Elle use même de la faculté qui lui est offerte d'inviter à comparaître les représentants des gouvernements pour répondre à des questions qui ne sont pas claires concernant l'application des conventions et des recommandations. Au terme de ces travaux, cette commission tripartite présente son propre rapport à la Conférence qui lui fait un sort définitif. Cette année, ledit rapport étudia particulièrement l'ensemble des problèmes posés par l'application des conventions concernant le travail forcé.

On voit donc que le contrôle de l'application des conventions et recommandations est assuré par divers organes successifs. Travailleurs et employeurs ont toute liberté d'intervenir en ce qui concerne les violations des engagements librement souscrits par les Etats.

Trois orateurs gouvernementaux se sont élevés en séance plénière de la Conférence contre la manière dont certains de leurs collègues auraient été questionnés à la commission. L'un d'eux dénonça même des atteintes graves à la dignité des gouvernements. Le président du Groupe des travailleurs rétorqua que, dès l'instant où un Etat a fait spontanément le geste très honorable de ratifier une convention internationale du travail, sa dignité souveraine exige qu'il respecte les engagements qu'il a librement contractés. En ce qui concerne l'«impertinence» des questions posées au sein de la commission de l'application des conventions et recommandations, l'orateur prouva sur la base des textes mêmes du rapport qu'en définitive ces gouvernements prennent de singulières libertés avec les conventions qu'ils ont ratifiées et celui de la Grèce tout particulièrement avec la convention sur la liberté syndicale. Ce dernier arrête, emprisonne et condamne des militants qui défendent l'indépendance de leurs organisations et la démocratie. Ces Etats n'ont donc guère motif de se plaindre, même s'ils ont été inscrits dans la liste spéciale des Etats pas trop soucieux de respecter leurs engagements.

5) Liberté syndicale

Il n'est sans doute pas nécessaire d'insister sur le fait que malgré la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée en décembre 1948 par l'assemblée générale des Nations Unies et les

pactes internationaux y relatifs, malgré la Convention du Conseil de l'Europe, des expériences journalières continuent à démontrer que l'arbitraire gouvernemental et son mépris de la personne sont encore trop répandus. C'est ainsi que la convention internationale du travail No 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, dont nous avons brièvement résumé le contenu, est constamment violée dans différentes régions du monde.

Or, il est évident que la liberté syndicale constitue un des droits fondamentaux de l'homme.

Ensuite d'un accord passé entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du travail, les plaintes concernant des atteintes aux droits syndicaux sont transmises au Conseil d'administration du BIT qui tranche en dernier ressort. Il a créé deux organes spéciaux chargés d'étudier les plaintes nombreuses qui lui parviennent.

Ce fut d'abord la commission d'investigation et de conciliation, puis le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration.

Créée en 1950, la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale travaille par groupes de trois à cinq membres. Comme elle ne peut procéder à des investigations qu'avec l'autorisation du gouvernement intéressé, elle n'a pu intervenir que deux fois en une vingtaine d'années, tout dernièrement d'ailleurs dans les cas du Japon et de la Grèce (ce n'est évidemment pas le gouvernement actuel qui accorda cette autorisation dans le second cas).

C'est en réalité le Comité de la liberté syndicale, institué par le Conseil d'administration en son propre sein, qui examine les plaintes et soumet des recommandations au Conseil d'administration. Ce comité est composé de neuf membres, trois représentants gouvernementaux, trois employeurs et trois travailleurs.

Les plaintes déposées devant l'OIT, soit directement soit par l'intermédiaire des Nations Unies, doivent émaner d'organisations de travailleurs ou d'employeurs, ou encore de gouvernements. Les allégations formulées ne sont recevables que si elles sont soumises par une organisation nationale directement intéressée à la question, par des organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs jouissant du statut consultatif auprès de l'OIT, ou d'autres organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs lorsque ces allégations sont relatives à des questions affectant directement les membres de ces organisations internationales.

Malgré les modestes moyens dont dispose le Comité de la liberté syndicale, il faut constater avec satisfaction que ses conclusions ont conduit fort souvent des Etats à corriger leur législation antisyndicale, à reconnaître l'indépendance des organisations, à libérer des militants détenus et même parfois à soustraire à des peines capitales des syndicalistes coupables d'avoir voulu faire respecter les droits syndicaux et dont on prétendait se débarrasser en les accusant de subversion ou d'autres inventions infamantes.

En ce secteur vital, l'Organisation internationale du travail a démontré avec éclat, malgré des difficultés innombrables, qu'elle était en mesure de protéger la liberté syndicale avec le concours des Etats membres eux-mêmes, au besoin en faisant appel à l'opinion publique. Quand un gouvernement accusé de graves violations aux libertés syndicales et aux droits de l'homme refuse de prendre en considération les conclusions élaborées par le Comité de la liberté syndicale, le Conseil d'administration a toujours la possibilité de rendre publics les rapports concernant l'ensemble du cas. La peur de l'opinion publique, pour les gouvernements, est encore le commencement de la sagesse.

En ce qui concerne la défense des droits de l'homme par l'OIT, il conviendrait d'évoquer la Déclaration de la Conférence internationale du travail sur la politique d'apartheid, ainsi que le programme pour l'élimination de ce fléau social dans la République Sud-africaine.

La Conférence fit mieux encore. Elle décida l'insertion de deux amendements à la Constitution. Le premier lui permet de suspendre de la participation à ses travaux tout membre au sujet duquel les Nations Unies ont constaté qu'il poursuit de manière flagrante et persistante, par sa législation, une politique officielle de discrimination raciale. Pour aboutir à une telle décision, il faut une majorité des deux tiers. L'autre vise à donner à la Conférence la possibilité d'exclure de l'OIT ou de suspendre de l'exercice de ses droits et privilèges, à la majorité des deux tiers, tout membre qui fait l'objet d'une décision d'exclusion ou de suspension de la part des Nations Unies.

Conclusions

Ce tour d'horizon conduit à conclure que les conventions et recommandations internationales du travail constituent encore et toujours d'excellents moyens d'améliorer les rapports et les conditions de travail, la sécurité sociale, la formation permanente et la protection nécessaire du faible contre le fort.

A ceux qui pensent que ces 250 instruments suffisent maintenant à protéger les travailleurs ou à favoriser leur promotion et le plein emploi dans tous les cas, il faut répondre que de nouvelles nécessités s'ouvrent par exemple à cause du progrès scientifique et technique. Il est d'autre part des normes marquées par le temps à rafraîchir et adapter à des situations nouvelles. Pensons dans le premier cas à la protection contre les rayons ionisants, dans le second à la durée des vacances payées ou même à la durée du travail.

Encore faut-il que les conventions ratifiées soient mises en application.

Une lourde responsabilité pèse sur les organisations syndicales. Elles doivent non seulement combattre pour l'inscription à l'ordre du jour des conférences de nouveaux sujets, obtenir de leur gouvernement qu'ils ratifient les conventions qu'elles jugent essentielles, mais veiller surtout à leur application, en prenant en considération tous les moyens de souplesse prévus dans les derniers de ces instruments.

Nos organisations syndicales doivent également, à la rigueur, quand l'Etat refuse de ratifier, tirer le maximum d'enseignements de ces instruments et s'efforcer de faire passer les normes de protection essentielles dans la législation de leur pays.

D'année en année, la Commission de l'application des conventions et recommandations en appelle aux organisations syndicales pour le contrôle. Elles ont en effet leur entrée ou leurs sources d'information dans l'ensemble du pays et des entreprises.

L'Organisation internationale du travail est une enseigne sociale connue dans le monde entier. Mais trop peu de travailleurs cherchent à connaître les activités innombrables, extrêmement utiles, voire indispensables qu'elle accomplit au bénéfice des travailleurs du monde entier.

Il faut donc savoir apprécier le beau geste de l'Association des commis de Genève qui a voulu évoquer les normes internationales du travail à l'occasion de son centième anniversaire.

C'est l'hommage du vigoureux centenaire à l'Organisation internationale du travail qui fête son jubilé au cours de cette année 1969.

Un bien sympathique cadeau en vérité.



