

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 75 (1983)
Heft: 7-8

Artikel: La position de la Suisse vis-à-vis de l'Organisation internationale du travail
Autor: Berenstein, Alexandre
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-386151>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

La position de la Suisse vis-à-vis de l'Organisation internationale du travail

Par Alexandre Berenstein

Nous avons, à diverses reprises, publié dans cette revue des études commentant la position de la Suisse vis-à-vis de l'Organisation internationale du travail, et tout spécialement des conventions internationales élaborées par cette Organisation¹. Depuis la dernière de ces études, il s'est écoulé près de trente années, de sorte qu'il ne paraît pas superflu de tenter de faire le point de la situation telle qu'elle se présente actuellement.

On nous permettra tout d'abord de rappeler les conclusions de notre dernière étude²:

Remarquons à cet égard et pour conclure que, dans ce rapport³ comme dans d'autres rapports concernant des sessions antérieures de la conférence, le Conseil fédéral s'attache surtout à démontrer que la législation actuelle ne permet pas à la Suisse de ratifier, mais il s'abstient de rechercher les voies et moyens qu'il y aurait lieu de suivre pour mettre cette législation en harmonie avec les prescriptions internationales. La réglementation internationale du travail n'aurait certes qu'une bien faible valeur si les ratifications n'étaient destinées qu'à constater la concordance de la législation nationale avec les normes contenues dans les conventions. Bien au contraire, l'utilité des conventions et recommandations internationales réside dans le fait qu'elles doivent servir de stimulant à chaque pays pour adapter sans cesse sa législation aux exigences de l'heure; ces textes devraient être l'occasion pour l'autorité exécutive de présenter à l'autorité législative, chaque fois que cela est possible, des projets améliorant la législation dans le sens prévu par la norme internationale, ou, tout au moins, d'entreprendre des études en vue de permettre cette adaptation.

Il ne ressort malheureusement pas du rapport du Conseil fédéral que tel soit en Suisse le but de la politique gouvernementale dans ce domaine de l'examen des conventions internationales du travail. On ne peut, une fois de plus, que le regretter.

Il s'agit actuellement de savoir si, au cours de la période de trente ans qui s'est écoulée depuis la publication du rapport du Conseil fédéral visé par les lignes qui précèdent, l'attitude de ce dernier s'est modifiée.

Il semble bien que tel soit le cas. A l'occasion du 50^e anniversaire de l'Organisation internationale du travail (OIT), en 1969, le Conseil fédéral a tenu à réexaminer la position de la Suisse face aux conventions internationales du travail. Il a alors, dans un rapport fondamental du 16 avril

1969, annoncé une nouvelle approche du problème⁴, qui coïncide largement avec les observations que nous présentions en 1954:

Jusqu'à ce jour, en examinant s'il convenait ou non de ratifier une convention de l'OIT, nous avons adopté une attitude plus réservée que ne l'aurait exigé la situation juridique exposée ci-dessus. Qu'il s'agît de conventions applicables immédiatement ou de conventions nécessitant des dispositions nationales complémentaires, nous ne vous avons proposé la ratification que dans les cas où notre pays possédait déjà la législation nécessaire pour satisfaire aux obligations imposées par la convention.

A l'avenir, nous nous proposons d'aller un peu plus loin. Lorsqu'une convention applicable immédiatement coïncide, dans les grandes lignes, avec la législation en vigueur dans notre pays, nous la soumettrons à votre approbation dans l'idée que les lacunes de notre législation seront comblées automatiquement par les dispositions de la convention, transformée par la ratification en droit fédéral. Dans le même esprit, nous nous efforcerons, en présence de conventions qui ne sont pas applicables telles quelles et qui, d'autre part, s'écartent un peu de notre droit en vigueur, de combler au plus vite les lacunes de notre législation, tout au moins lorsqu'il s'agit de matières de la compétence de la Confédération. En envisageant de modifier notre pratique dans ce sens, nous sommes pleinement conscients qu'il ne saurait être question d'éliminer des divergences importantes entre les conventions internationales et notre droit national par la voie de la ratification de conventions de l'OIT. Tout est ici question de mesure. En tout cas, nous vous soumettrons pour approbation les conventions immédiatement applicables pour lesquelles un examen approfondi nous a amenés à la conclusion qu'elles ne divergent de notre législation que sur des points d'importance secondaire. C'est au reste au Parlement qu'il appartiendra de se prononcer en dernier ressort sur l'importance de telles divergences, de sorte que la nouvelle ligne que nous comptons adopter ne prête pas à objection. Dans la même optique, nous ferons réexaminer prochainement les anciennes conventions du travail que la Suisse n'a pas encore ratifiées de manière à pouvoir vous présenter le plus rapidement possible nos propositions à leur sujet. Nous estimons que cette ligne de conduite s'accorde mieux avec nos efforts tendant à promouvoir la coopération internationale. Elle nous permettra de renouer avec l'œuvre de pionnier que la Suisse a accomplie dès les origines du mouvement international de protection des travailleurs, geste particulièrement bienvenu en cette année où l'OIT célèbre son cinquantième anniversaire.

On ne peut que se féliciter que, cinquante ans après la création de l'OIT, le gouvernement suisse ait compris l'importance qu'il y a lieu d'attacher au droit international du travail. Il ne faisait, ainsi, d'ailleurs, comme il le déclare lui-même, que «renouer» avec une tradition ancienne, puisque, il n'est pas inutile de le rappeler une fois de plus, la Suisse est le pays qui, plus que tout autre, a œuvré pour l'élaboration de normes internatio-

nales du travail, d'une «législation internationale du travail». La Conférence de Berlin de 1890, les conférences de Berne de 1905, 1906 et 1913 et l'adoption en 1906, à Berne, précisément, des deux premières conventions internationales en la matière sont le résultat des efforts tant du Parlement que du gouvernement suisses, le Conseil fédéral ayant été aiguillonné, dès le début de ce siècle, par l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs – actuellement Association internationale pour le progrès social.

C'est pourquoi lorsque, à la Conférence des préliminaires de paix, réunie à Paris en 1919, il fut décidé de créer une Organisation permanente du travail qui devait prendre le relais de l'œuvre accomplie jusqu'alors grâce aux efforts du gouvernement suisse et de l'Association internationale, le gouvernement fédéral est intervenu auprès de la Conférence en rappelant que la Suisse avait de tout temps voué une attention particulière aux questions touchant à la législation internationale du travail. Et le Conseil fédéral d'ajouter: *L'intérêt que présentent pour la Suisse les problèmes de la législation internationale du travail n'a jamais été plus considérable qu'à l'heure actuelle, de sorte que le Conseil fédéral demande d'avoir l'occasion de collaborer, d'une façon utile, à une œuvre qui lui tient à cœur*⁵. C'est à la suite de cette note que les puissances alliées ont, par une disposition insérée dans le traité de Versailles, accordé à la Suisse – seul pays neutre ayant bénéficié de ce privilège – un siège au sein du Comité d'organisation de la 1^{re} session de la Conférence internationale du travail, qui devait se réunir au cours de la même année 1919 à Washington.

Depuis lors, au delà des premières années qui ont suivi la création de l'OIT, l'intérêt du gouvernement et du Parlement suisses pour les conventions internationales du travail a fortement décru. C'est ainsi que, pendant des années, la Suisse a hésité à ratifier des instruments aussi fondamentaux que la convention (N° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ou la convention (N° 100) sur l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale, 1951, qui, toutes deux, ainsi que le Conseil fédéral l'a reconnu ultérieurement, ne posaient pas de problème majeur quant à leur ratification par la Suisse.

*

Mais la conception du Conseil fédéral s'est, on l'a vu, modifiée en 1969, et l'autorité exécutive a confirmé sa nouvelle position dans des rapports ultérieurs⁶.

Encore reste-t-il à examiner si cette différence de conception s'est réellement traduite par une différence effective dans l'appréciation concrète des problèmes posés pour la Suisse par les conventions internationales. Deux auteurs se sont récemment exprimés à ce sujet. Dans une étude publiée dans la *Revue de droit suisse*, le professeur N. Valticos, alors

sous-directeur général du Bureau international du travail, a, après avoir soumis le problème à une investigation rigoureuse, abouti à la conclusion que la Suisse a adopté une attitude positive, bien que prudente, parfois même réservée à l'égard des conventions internationales du travail. Le bilan, conclut-il, tant quant aux résultats que l'attitude de la Suisse a eu sur le plan interne, que par sa contribution à l'action internationale, est nettement positif⁷. D'autre part, M^{me} Kneubühler, qui a consacré à ce même problème une thèse de doctorat, donne un son de cloche quelque peu différent; le titre même de son ouvrage indique les conclusions auxquelles elle parvient, puisqu'il qualifie la politique suisse de ratification des conventions internationales du travail d'«insatisfaisante en tant que résultat de processus internes de décision constituant un frein structurel à l'innovation»⁸. Selon elle, la déclaration du Conseil fédéral de 1969 n'a pas été suivie d'un flot de ratifications et n'a pas entraîné de modification fondamentale de la politique suivie; cette situation, cependant, ne résulte pas seulement de la mauvaise volonté des autorités, mais aussi de facteurs extérieurs, tenant au système politique de la Suisse⁹.

En fait, de 1969 à 1982, la Suisse a ratifié, sur la proposition du Conseil fédéral et avec l'approbation des Chambres, onze conventions internationales du travail, s'ajoutant aux 28 conventions contenant des dispositions de fond, par lesquelles la Suisse était déjà liée auparavant; sur ces onze conventions, sept sont des conventions nouvelles, adoptées par la Conférence internationale du travail depuis 1969 (sur un total de 30 conventions adoptées de 1969 à 1982) et quatre des conventions anciennes, que le Conseil fédéral a proposé *a posteriori* aux Chambres fédérales d'approuver. Les conventions nouvelles ratifiées sont les suivantes:

Convention (N° 136) sur le benzène, 1971;

Convention (N° 139) sur le cancer professionnel, 1974;

Convention (N° 141) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975;

Convention (N° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975;

Convention (N° 150) sur l'administration du travail, 1978;

Convention (N° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique (1978);

Convention (N° 153) sur la durée du travail et les périodes de repos (transports routiers), 1979.

Quant aux quatre conventions anciennes ratifiées depuis 1969, ce sont les suivantes:

Convention (N° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical 1948;

Convention (N° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951;

Convention (N° 102) sur la norme minimum de la sécurité sociale, 1952;

Convention (N° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967.

Enfin l'Assemblée fédérale a autorisé le Conseil fédéral, par arrêté fédéral du 5 mars 1981, à ratifier la convention (N° 152) sur la sécurité et l'hygiène du travail dans les manutentions portuaires, 1979, mais le Conseil fédéral a annoncé son intention de ne déposer l'instrument de ratification de cette convention qu'après que les nations maritimes importantes et les Etats riverains du Rhin l'auront eux-mêmes ratifiée¹⁰. Par ailleurs, par message du 24 novembre 1982, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres de l'autoriser à ratifier la convention (N° 154) concernant la promotion de la négociation collective, 1981¹¹, mais les Chambres fédérales, à l'heure où ces lignes sont écrites, n'ont pas encore pris leur décision à ce sujet. Si, comme on peut le supposer, les Chambres donneront leur approbation, le nombre des conventions ratifiées depuis 1969, sera, en tenant compte aussi de la convention N° 152, porté à treize, dont neuf conventions nouvelles.

On peut d'autre part constater, dans la plupart des rapports du Conseil fédéral postérieur à 1969, un changement de ton par rapport aux rapports antérieurs, en ce sens que le Conseil fédéral a, dans beaucoup de cas, déclaré, plus fréquemment qu'il ne le faisait auparavant, qu'il examinerait la possibilité de tenir compte dans la législation des normes internationales auxquelles la législation suisse ne satisfait pas encore. Mais l'on peut constater aussi que le réexamen des conventions anciennes auquel le Conseil fédéral a annoncé en 1969 qu'il allait procéder n'a pas donné de résultats spectaculaires.

En ce qui concerne la convention N° 100, qui a fait l'objet au sein du Parlement fédéral de longues tergiversations pendant 20 ans, ce sont les interventions présentées au Parlement (notamment le postulat Leuenberger) qui ont déterminé le Conseil fédéral à en proposer en 1971 la ratification, après qu'il eut une première fois, en 1952, conclu, avec l'approbation des Chambres, au rejet de cette convention, le problème devant d'après lui être laissé aux partenaires sociaux, puis, en 1960, proposé cette ratification, qui fut approuvée par le Conseil national mais rejetée par le Conseil des Etats. C'est finalement le 15 juin 1972 que la convention fut approuvée par les deux Chambres et que l'instrument de ratification put être déposé. De même, l'approbation des conventions N°s 102 et 128, en matière de sécurité sociale, intervenue aux termes d'un arrêté fédéral du 23 juin 1977, n'est-elle pas tant en rapport avec la nouvelle politique de ratification annoncée en 1969 par le Conseil fédéral qu'inspirée par le désir de pouvoir ratifier la Charte sociale européenne, la ratification de la convention 102 étant une *étape nécessaire* dans la poursuite de cet *objectif politique primordial*¹². D'autre part, le Conseil fédéral proposait l'approbation de ces conventions du fait aussi des modifications intervenues dans la législation interne et notamment de l'adoption de l'article 34^{quater} nouveau de la constitution fédérale, qui a été à l'origine de la nouvelle conception de l'AVS/AI.

Le seul cas dans lequel, en ce qui concerne les conventions anciennes, le Conseil fédéral a appliqué la méthode annoncée en 1969 et tendant

à ratifier dans certaines conditions les conventions qui pouvaient être appliquées directement en Suisse, sans nécessiter une législation complémentaire, a été celui de la convention N° 87 concernant la liberté syndicale. Le problème essentiel, en l'espèce, touchait l'application de l'article 4 de la convention, selon lequel les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative; le Conseil fédéral a constaté que cette disposition, qui ne s'écartait en somme pas de la pratique en usage dans les cantons suisses, pouvait être appliquée dans le droit interne sur la seule base de la convention internationale¹³.

*

On peut déduire de ce qui précède que, depuis 1969, l'attitude des autorités fédérales vis-à-vis de l'Organisation internationale du travail et notamment des conventions internationales du travail a été marquée d'un esprit quelque peu différent de celui qui animait auparavant ces autorités. Celles-ci ont fait preuve d'une attitude plus ouverte, mais, il faut le dire aussi, non certes très enthousiaste.

Faut-il rappeler à cet égard que la Suisse, bien qu'étant le pays hôte de l'Organisation internationale du travail et alors même que la distance entre Berne et Genève n'est pas grande, est un des rares Etats qui s'abstiennent d'envoyer à Genève, lors de sessions de la Conférence internationale du travail, un membre du gouvernement? C'est pour la dernière fois en 1969, à l'occasion du cinquantième de l'Organisation, qu'un conseiller fédéral s'est adressé à la Conférence, alors que tous les pays voisins de la Suisse, ainsi que les deux tiers de tous les Etats membres de l'OIT, ont cru de leur devoir, lors de la session qui vient de se terminer, de déléguer à Genève leur ministre du travail ou des affaires sociales. Une telle absence – une telle carence – du gouvernement suisse à Genève a de quoi surprendre et marque pour le moins un désintéressement évident de la Suisse à l'égard de l'OIT.

Par ailleurs, au cours de la préparation de la législation interne, l'administration fédérale se préoccupe assez peu des normes internationales.

Preuve en soit le fait, parmi d'autres, que, dans son message à l'appui du projet de loi sur l'assurance-accidents, présenté aux Chambres fédérales le 18 août 1976, le Conseil fédéral n'a mentionné aucune des conventions internationales qui régissent la matière, se contentant de dire que *les convention internationales joueront un rôle important dans les relations interétatiques en matière d'assurance-accidents*¹⁴; il n'a pas même mentionné la convention 102 qu'avec le Code européen de sécurité sociale il présentait presque simultanément à l'approbation des Chambres, et n'a donc pas examiné dans le message la concordance du projet avec cette convention. Or la loi sur l'assurance-accidents adoptée le 20 mars 1981 présente une disposition (articles 37/38: réduction, voire même suppression des prestations pour faute grave) qui, dans la mesure où la matière tombe sous le coup de la convention ou du code, est

incompatible avec la réglementation internationale (article 69f de la convention, article 68f du Code, qui n'admettent une telle sanction, en dehors des cas où il y a eu crime ou délit, qu'en cas de faute intentionnelle¹⁵). Cette même attitude réservée apparaît dans les prises de position de la Suisse à l'égard des projets de convention soumis aux gouvernements, avant leur examen par la Conférence, par le Bureau international du travail. Le gouvernement suisse n'a-t-il pas, lorsqu'il a été consulté sur la teneur que pourrait revêtir une convention sur l'administration du travail, catégoriquement refusé de répondre au questionnaire du BIT, considérant, selon le résumé de la réponse publié par le BIT, *que le sujet traité dans le questionnaire constitue une immixtion dans les affaires intérieures des Etats membres, car il appartient à tout Etat souverain de mettre en place les structures administratives qui lui conviennent le mieux*¹⁶? Ce refus insolite, qui a été très remarqué dans les milieux internationaux à Genève, n'a fort heureusement pas empêché le Conseil fédéral de recommander ensuite, la convention une fois votée, son approbation aux Chambres fédérales, en relevant qu'*en adhérant à cette convention, notre pays montrera l'intérêt qu'il porte à l'élaboration et à l'existence de formes d'administration du travail démocratiques, reposant notamment sur la participation des partenaires sociaux*¹⁷. Et les Chambres suivirent le gouvernement, de sorte que la convention 150 figure actuellement au nombre de celles qui ont été ratifiées par la Suisse¹⁸.

Un autre reproche que l'on peut adresser au gouvernement fédéral, c'est de se contenter quelquefois, dans l'exécution des engagements qui découlent des conventions ratifiées, d'une conformité purement formelle. En ratifiant la convention 100, le gouvernement suisse s'est engagé à encourager l'application à 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. Mais suffit-il, pour encourager l'application d'une telle politique, d'adresser une circulaire aux associations centrales d'employeurs et de travailleurs (ainsi qu'aux gouvernements cantonaux) et de s'en désintéresser ensuite? En dehors de cette circulaire, on ne trouve aucune trace d'un engagement plus positif du gouvernement en faveur d'une politique nationale dirigée dans le sens désiré. Le gouvernement a de nombreuses occasions de s'exprimer, dans des congrès ou d'autres manifestations, sur les problèmes de politique sociale. Nous ne saurions évidemment dire d'une façon certaine qu'il n'ait jamais fait aucune allusion à ce problème, mais, à supposer qu'il l'ait fait – ce qui est pour le moins douteux – il n'a jamais mis son poids en faveur de la réalisation de l'égalité requise par la convention, et il a fallu le dépôt de l'initiative populaire sur l'égalité des droits et l'adoption par le peuple et les cantons de l'article 4, alinéa 2, de la constitution pour relancer le problème¹⁹.

Un autre point sur lequel il y aurait aussi beaucoup à dire est l'attitude du gouvernement fédéral à l'égard des conventions qui, ne pouvant être ratifiées par la Suisse en raison de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, devraient être soumises, en vertu de la cons-

titution de l'OIT, aux autorités cantonales. Nous nous abstenons d'en parler ici, nous étant déjà exprimés ailleurs sur ce problème.

*

Ces quelques constatations nous amènent, en face de la question posée, à des conclusions de caractère mitigé. Un certain progrès a été réalisé depuis 1969 en ce qui concerne l'attitude de notre pays vis-à-vis de l'Organisation internationale du travail, mais la Suisse est certes bien loin d'avoir repris la position d'avant-garde qu'elle occupait naguère dans la promotion du droit international du travail.

Notes

- 1 Revue syndicale suisse 1946, p. 289; 1949, p. 133; 1950, p. 61; 1954, p. 92.
- 2 Cette Revue, 1954, p. 104.
- 3 Il s'agissait du rapport du Conseil fédéral relatif à la 35^e session de la Conférence internationale du travail (Feuille fédérale, 1953 III, p. 1021).
- 4 Feuille fédérale, 1969 I, p. 729.
- 5 BIT, Bulletin officiel, vol. I, p. 111.
- 6 Feuille fédérale, 1974 I, p. 1598, 1979 I, p. 745; 1982 II, p. 786.
- 7 Nicolas Valticos, L'attitude de la Suisse à l'égard des conventions internationales du travail, Revue de droit suisse, 1981 I, p. 121 ss.
- 8 Helen U. Kneubühler, Die Schweiz als Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation. Ihre unbefriedigende Ratifikationspolitik als Ergebnis strukturell erneuerungshemmender innerstaatlicher Entscheidungsprozesse. Berne 1982.
- 9 Ibid., p. 156.
- 10 Feuille fédérale, 1980 III, p. 803.
- 11 Ibid., 1983 I, p. 25 ss.
- 12 Ibid., 1976 III, p. 1380.
- 13 Ibid., 1974 I, p. 1596.
- 14 Ibid., 1976 III, p. 187. Voir aussi p. 149: la réduction des prestations allouées aux étrangers «a perdu beaucoup d'importance du fait de l'existence de conventions internationales bilatérales ou multilatérales».
- 15 Nous renvoyons à ce sujet à notre étude sur «La Suisse et le développement international de la sécurité sociale», Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung, 1981, p. 185.
- 16 Conférence internationale du travail, 63^e session, 1977, rapport V (2), p. 7.
- 17 Feuille fédérale, 1980 II, p. 455.
- 18 Que dire aussi, à un autre point de vue, de l'attitude singulière qui est celle du gouvernement fédéral lorsque, en 1980, répondant au questionnaire du BIT relatif au projet de convention concernant l'égalité de chances et de traitement pour les travailleurs des deux sexes (travailleurs ayant des responsabilités familiales), il déclare regretter «que la notion de «chef de famille» au sens de personne exerçant un travail nécessaire à assurer des conditions de vie satisfaisantes à la cellule familiale n'ait pas été retenue» (cf. Conférence internationale du travail, 67^e session, 1981, rapport V (2), p. 17)? Observation assez curieuse dans le contexte d'un instrument visant à réaliser l'égalité de traitement, et qui n'a été le fait que du seul gouvernement suisse, alors que celui-ci avait déposé en 1979 un projet de loi sur les effets généraux du mariage, tendant à établir l'égalité de l'homme et de la femme dans le mariage et à abolir la notion de chef de l'union conjugale (Feuille fédérale, 1979 II, p. 1232). Comprenez qui pourra!
- 19 Il convient cependant de relever que, sur la base de la convention N° 111, concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, ratifiée par la Suisse avant la convention 100, le gouvernement fédéral a, à juste titre, refusé d'étendre le champ d'application de conventions collectives de travail comportant une différenciation du salaire selon les sexes.