

1160

Mardi 7. juin 1949.

32e session de la Conférence
internationale du travail.

Département de l'économie publique. Proposition du 3 juin
1949.

Le département de l'économie publique communique ce qui
suit:

"Instructions aux délégués gouvernementaux.

L'ordre du jour de la 32e session générale de la Confé-
rence internationale du travail qui s'ouvrira le 8 juin 1949
à Genève est libellé comme suit:

Rapport du directeur général,
Questions financières et budgétaires,
Rapports sur l'application des conventions,
Application des principes du droit d'organisation et de négo-
ciation collective (deuxième discussion),
Relations industrielles, y compris les conventions collectives,
la conciliation et l'arbitrage, et la collaboration entre les
pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de tra-
vailleurs (première discussion),
Clauses de travail dans les contrats publics (deuxième dis-
cussion)
Protection du salaire (deuxième discussion),
Salaires: Rapport général,
Orientation professionnelle (deuxième discussion),
Revision de la convention concernant les bureaux de placement
payants, 1933,
Les travailleurs migrants: Revision de la convention concer-
nant les travailleurs migrants, 1939, de la recommandation con-
cernant les travailleurs migrants, 1939, et de la recommanda-
tion concernant les travailleurs migrants (collaboration entre
Etats), 1939,
Revision partielle de la convention sur la sécurité sociale des
gens de mer, 1946 (no 70), de la convention des congés payés
des marins, 1946 (no 72), de la convention sur le logement des
équipages, 1946 (no 75) et de la convention sur les salaires,
la durée du travail à bord et les effectifs, 1946 (no 76) en
ce qui concerne les questions suivantes:

- 1) Convention sur la sécurité sociale des gens de mer, 1946
(no 70), au sujet du montant et de la durée des allocations
(art.3, paragr.2);
- 2) Convention des congés payés des marins, 1946 (no 72), au
sujet de:
 - a) service continu (art. 3, paragr. 1),
 - b) allocations de nourriture (art. 5, paragr. 2);



- 3) Convention sur le logement des équipages, 1946 (no 75), au sujet de:
- a) changement des dispositions de la convention en ce qui concerne les navires prototypes (art. 1);
 - b) ventilation des logements de l'équipage (art.7, paragr.3);
 - c) nombre maximum de membres du personnel subalterne à loger dans un même poste de couchage (art.10, paragr.10);
 - d) installation des couchettes sur deux rangs superposés (art.10, paragr.14);
 - e) application de la convention aux navires existants (art.18);
- 4) Convention sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs, 1946 (no 76), au sujet de:
- a) recours continu aux heures supplémentaires (art. 18, paragr.1);
 - b) période de dénonciation de la convention (art. 27);
- 5) Remplacement des articles de style des conventions existantes par des articles correspondant à ceux à inscrire dans les autres conventions à la 32e session de la conférence.

1. Rapport du directeur général.

Ce rapport annuel est en quelque sorte la pièce maîtresse des documents. Nous venons de le recevoir, mais n'avons pas encore eu le temps de l'examiner dans ses détails. Nous pouvons dire cependant qu'il renseigne comme les précédents sur la situation économique générale et sur les tendances de la politique sociale dans le monde, ainsi que sur l'activité passée et à venir de l'organisation internationale du travail. Ce premier rapport de M. Morse, l'actuel directeur général du bureau international du travail, laisse entrevoir notamment une nouvelle orientation de l'action future de l'organisation, telle par exemple que l'assistance directe à fournir aux pays les moins développés. La discussion de ce rapport occupera de nouveau une partie des séances plénières de la conférence et donnera à de nombreux orateurs l'occasion d'exposer leurs vues sur les problèmes traités dans ce document en se référant aux conditions propres à leur pays.

Instructions.

Les délégués gouvernementaux prendront part, s'ils le jugent nécessaire dans l'intérêt de tous, à la discussion se rapportant à la politique générale de l'organisation sans perdre de vue le danger qu'il y aurait à vouloir charger celle-ci de trop de tâches. Mieux vaut en restreindre le champ d'activité si cette limitation peut avoir d'heureux résultats. Nous ne donnons donc pas d'instructions précises à nos délégués, mais leur recommandons de s'en tenir à la voie que nous avons toujours suivie à l'égard de cette institution, c'est-à-dire une attitude et une collaboration actives sur le plan international. Toutefois, l'action de l'organisation doit, à notre avis, se développer dans des limites raisonnables et tenir compte des nécessités économiques.

- 3 -

2. Questions financières et budgétaires.

Le rapport concernant les prévisions budgétaires pour 1950 a été distribué aux Etats membres de l'organisation internationale du travail. Les charges accrues de celle-ci ont entraîné une augmentation du budget par rapport à celui de l'année précédente. L'administration fédérale des finances en a pris connaissance et n'a pas fait d'objections à ce sujet. La Conférence se prononcera à l'égard de ce budget ainsi que sur toutes autres questions financières qui pourraient lui être soumises.

Instructions.

Nous savons qu'il est difficile de faire de grandes économies dans une institution internationale sollicitée de toutes parts. Néanmoins, nos délégués n'approuveront que les dépenses qui leur paraissent pleinement justifiées, tandis qu'ils s'opposeront à toute enflure du budget sous prétexte qu'il doit s'adapter aux innombrables sollicitations dont l'organisation est l'objet et aux tâches croissantes qui en résultent pour le bureau international du travail. Il reste bien entendu que nous maintenons notre collaboration loyale à cette organisation utile, mais nous pensons que sur le plan international, comme sur le plan national, les dépenses ne sont justifiées que lorsqu'elles répondent à une nécessité et concourent au relèvement économique et social des pays ainsi qu'au progrès social sainement fondé.

3. Rapports sur l'application des conventions.

L'application des conventions est un chapitre de l'organisation qui prête le flanc à maintes critiques et observations, du fait que trop souvent les gouvernements n'appliquent pas strictement les conventions qu'ils ont ratifiées ou que leurs dispositions ne sont pas conformes à la législation nationale. Cette année de nouveau, la conférence examinera les rapports annuels présentés par les Etats membres comme l'exige la constitution. Ces rapports concernent l'application de 55 conventions en vigueur des 90 adoptées jusqu'ici.

D'ailleurs le point de vue que nous avons toujours soutenu a été, une fois de plus, clairement exposé dans une lettre adressée au directeur général du bureau international du travail.

Les suggestions qui y sont faites ont été favorablement accueillies par le directeur général qui fait état dans son rapport de l'opinion "exprimée par des observateurs qualifiés" et suggère une discussion de l'ensemble de ce problème, important entre tous, au cours de la prochaine conférence.

Nous constatons toujours, d'une façon générale, que les conventions élaborées par la conférence vont souvent trop loin et qu'elles imposeraient des obligations trop lourdes, en cas de ratification, aux Etats qui ont une législation sociale développée, tandis que les pays arriérés ne seraient pas en mesure de faire porter effet d'un seul coup aux dispositions de ces traités internationaux.

Instructions.

Une convention ratifiée n'a de valeur que si ses dispositions sont réellement appliquées et sans restriction. La conférence doit donc prêter une attention soutenue à ce problème et nos délégués continueront à lui donner l'importance qu'il mérite.

4. Application des principes du droit d'organisation et de négociation collective.

La conférence sera appelée à se prononcer sur le texte d'un projet de convention élaboré par le bureau international du travail sur la base des discussions qui se sont déroulées l'année passée à San-Francisco. Les gouvernements consultés par le bureau donnent en général la préférence à une convention qui compléterait directement celle adoptée en 1948 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, l'une concernant l'application des principes exprimés par l'autre. La réglementation envisagée est destinée à procurer aux travailleurs, aux employeurs et à leurs organisations une protection efficace contre toute entrave au libre exercice de leur droit syndical. Nous aurions préféré une convention complétée par une recommandation, mais le texte final soumis par le bureau à la prochaine conférence nous paraît assez souple pour que nous le jugions propre à servir de base de discussion. Nous rappelons ici ce que nous avons écrit le 26 février 1948 au bureau international du travail dans notre réponse à un questionnaire. Reprenant les termes mêmes du bureau, nous avons dit que "la meilleure méthode pour garantir l'exercice du droit d'association et de négociation est celle qui s'établit spontanément entre les parties, par voie d'entente mutuelle"; l'Etat ne devrait intervenir que pour encourager ou sanctionner cette entente.

Instructions.

Les délégués s'opposeront à toute limitation du droit d'association incompatible avec la législation nationale. Du texte de la convention, il devrait ressortir clairement que le droit des travailleurs et des employeurs de s'affilier à des organisations de leur choix a pour corollaire le droit de ne pas s'affilier, car les droits des associations minoritaires doivent aussi être protégés. Un tel droit est d'ailleurs conforme au principe de notre liberté démocratique qui garantit aussi l'existence des organisations de la minorité. Nous sommes d'avis en outre que la convention devrait prévoir l'application de ses dispositions par voie de conventions collectives nationales. Ce système devrait être recommandé à propos de toute convention qui s'y prête, ceci pour éviter, autant que possible, l'intervention de l'Etat.

5. Relations industrielles, y compris les conventions collectives, la conciliation et l'arbitrage, et la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Cette question figurait déjà à l'ordre du jour de la précédente session. La conférence n'a cependant pas eu le temps matériel de l'examiner. Aussi a-t-elle décidé de reporter cette question à l'ordre du jour de sa 32e session en prenant comme

base de discussion le rapport établi l'année dernière sur les relations industrielles. A ce propos, nous avons dit en 1948 que ce problème touche à tant de secteurs de l'économie nationale, dont quelques-uns sont en pleine évolution, qu'il nous semble risqué de l'aborder sur le plan international en vue d'une réglementation. Nous donnons donc aux délégués gouvernementaux les mêmes instructions que l'année passée, à savoir qu'ils devront faire preuve de réserve à l'égard d'une réglementation internationale de ce problème. Ils s'en tiendront à la réponse du gouvernement suisse du 26 février 1948 au questionnaire du bureau international du travail concernant les relations industrielles et qui, dans ses grandes lignes, mettait surtout en évidence la collaboration volontaire entre les organisations patronales et ouvrières fondées sur la confiance mutuelle des parties. Les accords conclus de cette manière (contrats collectifs ou autres), sans que l'Etat intervienne nécessairement, nous semblent répondre le mieux à notre esprit de liberté et s'adapter d'une façon heureuse à nos institutions démocratiques.

6. Clauses de travail dans les contrats publics.

L'examen de ce problème par une commission ad hoc de la conférence à San-Francisco a eu pour résultat que les textes d'une convention et d'une recommandation seront proposés au vote des délégués à la 32e session. La convention s'appliquerait aux contrats dont l'une au moins des parties est une autorité publique et dont l'exécution entraînerait la dépense de fonds publics. Ces contrats devraient contenir différentes clauses se rapportant notamment aux salaires, à la durée du travail, à la sécurité des travailleurs et aux sanctions à appliquer en cas d'inobservation des dispositions insérées dans les contrats publics.

Nous avons toujours soutenu le point de vue qu'une réglementation internationale dans ce domaine devrait prendre la forme d'une recommandation et non d'une convention complétée par une recommandation. Les cantons et les communes ayant aussi la faculté d'établir les prescriptions en matière de soumission et d'adjudication de travaux publics, nous doutons fort que la Suisse puisse jamais adhérer à une convention de ce genre.

Instructions.

Nos délégués s'efforceront, dans la mesure du possible, d'éliminer du texte proposé les dispositions qui engageraient trop les autorités centrales vis-à-vis d'autres autorités sur lesquelles elles ne pourraient exercer aucune contrainte. Ils appuyeront tout amendement qui viserait à limiter le champ d'application de la convention proposée et qui la modifierait dans le sens des réponses du gouvernement suisse aux questionnaires du bureau international du travail.

7. Protection du salaire.

A la suite d'une première discussion de ce problème l'année passée à San-Francisco, le bureau international du travail a rédigé les textes d'un projet de convention et d'un projet de recommandation qui serviront cette année de base à la seconde discussion. Dans la réponse du 25 novembre 1948 au bureau, à l'égard des textes proposés qui se rapportent avant tout à l'industrie, notre gouvernement a fait quelques réserves notamment en ce qui concerne l'autorisation de payer en nature, certaines catégories de travailleurs et les retenues sur les salaires d'employés de restaurants, afin de tenir compte des usages courants dans notre pays.

Instructions.

Des délégués du gouvernement tâcheront d'introduire plus de souplesse encore dans le texte de la convention, en particulier dans les dispositions qui nous paraissent trop rigides eu égard à la pratique en vigueur dans certains pays. Bien qu'il prévoie l'exclusion de certains travailleurs de son champ d'application, le projet soumis à la décision de la conférence contient des détails qui, à notre avis, devraient être ou bien éliminés ou figurer dans la recommandation.

8. Salaires: rapport général.

La conférence n'a pu qu'effleurer cette question qui figurait déjà à l'ordre du jour de la 31e session et qui embrasse divers aspects du problème des salaires, tels que le système de paiement des salaires, la détermination des salaires, l'égalité de rémunération, pour un travail de qualité égale, entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine, l'étude de divers systèmes de salaire garanti, etc. L'examen de cette question au cours de la 32e session constituera donc la suite de la discussion portant sur le rapport établi par le bureau international du travail en vue de la session précédente.

Instructions.

Les délégués prendront part à la discussion générale sur les différents problèmes posés dans ce rapport. Il leur est recommandé d'être très réservés en particulier à l'égard de la question du salaire garanti et du principe "à travail égal salaire égal".

9. Orientation professionnelle.

Le texte du projet de recommandation concernant l'orientation professionnelle et les conseils professionnels qui sera soumis à la conférence est, dans ses grandes lignes, le même que celui sorti des délibérations préliminaires à San-Francisco. Etant donné que l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture est particulièrement intéressée à ce problème, elle a été priée de donner également son avis sur les textes proposés. L'orientation professionnelle, introduite dans tous les pays industriels, vise à l'adaptation maximum de l'individu à son travail et, du même coup, à l'amélioration du mécanisme de placement des travailleurs. Le bureau international du travail se propose d'utiliser les normes qui devront figurer dans cette recommandation comme point de départ d'une campagne énergique destinée à favoriser l'organisation des services de l'orientation professionnelle.

Instructions.

Les délégués gouvernementaux pourront se rallier en principe aux dispositions d'une recommandation en la matière.

10. Revision de la convention concernant les bureaux de placement payants.

A la suite du résultat négatif acquis à la session précédente sur cette question, le bureau international du travail, après avoir consulté de nouveau les gouvernements, soumet à la conférence un projet de convention concernant les bureaux de placement payants. Il présente un sérieux avantage par rapport

à l'ancien en ce sens qu'il laisse aux pays qui ratifieront cette convention la faculté de supprimer immédiatement ou progressivement les bureaux de placement à fin lucrative, ou de les soumettre à une réglementation prévoyant un contrôle efficace de leur activité. C'est cette dernière solution que nous avons toujours préconisée.

Instructions.

Les délégués pourront se rallier au principe de la réglementation des bureaux de placement payants. Cette forme conviendrait à la Suisse si la loi fédérale en préparation sur le service de l'emploi entrerait un jour en vigueur. Peut-être qu'il serait alors possible de ratifier la partie de la convention prévoyant la réglementation des bureaux de placement payants, y compris les bureaux de placement à fin lucrative.

11. Les travailleurs migrants.

Après examen de la question par la commission permanente des migrations et après consultation des gouvernements, le bureau international du travail soumet à la conférence les textes de convention et de recommandation révisées sur le recrutement, le placement et les conditions de travail des travailleurs migrants. La convention se borne à énoncer des principes généraux et fondamentaux, tandis que les détails d'application sont renvoyés à la recommandation ou à un accord-type bilatéral annexé à la recommandation.

Instructions.

Le projet de convention contenant encore plusieurs clauses (surtout en ce qui concerne les assurances sociales et l'assistance des émigrants qui seraient en grande partie à la charge de l'Etat) qui, si elles devaient être maintenues, empêcheraient la Suisse d'y adhérer, nos délégués s'efforceront, comme par le passé, d'obtenir que les principes sortant du cadre des possibilités soient sinon abandonnés, du moins insérés dans la recommandation.

12. Revision partielle de différentes conventions maritimes.

Il s'agit de quatre conventions adoptées par la conférence internationale du travail à sa 28^e session (maritime), tenue à Seattle en 1946, et qui concernent la sécurité sociale des gens de mer, les congés payés des marins, le logement des équipages, les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs.

La revision partielle de ces conventions a été jugée nécessaire en vue d'éliminer les obstacles qui s'opposent à leur ratification. A cet effet, la sous-commission tripartite de la commission paritaire maritime de l'organisation internationale du travail a proposé les points sur lesquels devrait porter la revision de chacune des conventions en cause.

Instructions.

Cette question ne nous intéresse pas directement; notre législation maritime n'est pas encore suffisamment au point pour que nos délégués puissent prendre utilement part à la discussion de ce sujet."

- 8 -

Vu ce qui précède, le département de l'économie publique propose et le Conseil

d é c i d e :

- a) Les instructions ci-dessus à donner aux délégués gouvernementaux sont approuvées.
- b) Les délégués demanderont au département fédéral de l'économie publique des instructions complémentaires si la discussion d'affaires importantes rend cette démarche nécessaire.

Extrait du procès-verbal au département de l'économie publique (secrétariat général, office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail 8) et au département politique.

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

Ch. O. Su