

CONFIDENTIEL

o.121.311.2 - VL/rod

Le 8 août 1977

Note pour Monsieur l'Ambassadeur HEGNERCharte sociale européenne

1. Deux des 14 offices fédéraux consultés le 4 juillet sur le contenu du mémoire et du questionnaire aux cantons, partis et partenaires sociaux ont réagi négativement. Sans s'opposer au principe de la consultation envisagée, l'OFIAMT (art. 12 § 4, sécurité sociale, branche assurance-chômage) et l'Office du personnel (art. 6 § 4, droit de grève des fonctionnaires) demandent - ce dernier oralement - que notre mémoire reflète leur opinion "quant aux difficultés qu'entraînerait l'acceptation des dispositions susmentionnées". Accéder à ces requêtes n'irait pas sans donner une image divisée de l'administration fédérale quant à l'opportunité de ratifier la Charte et ne pourrait que susciter des réactions négatives de la part de la grande majorité des entités à consulter.
2. Par lettre du 26 juillet, le directeur Bonny endosse (à dessein?) point par point l'interprétation excessivement extensive déjà développée par M. Grever lors de la dernière réunion interdépartementale (24 mars). Quant à la direction de l'Office du personnel, elle considère comme "illusoire" les effets attendus de la déclaration qu'il s'agirait d'émettre pour sauvegarder l'interdiction faite aux fonctionnaires de recourir à la grève. Suite à la question ordinaire posée le 22 juin par J. Ziegler, cet office se déclare persuadé que l'"aile marchante" du parti socialiste et les syndicats, VPOD en tête, feront feu de tout bois en vue d'obtenir une levée, au moins partielle, de l'interdiction du droit de grève frappant les fonctionnaires. Dans cette perspective, le vice-directeur Rüegg estime que ces milieux ne vont guère se soucier si leur attitude est ou non susceptible d'élargir le cercle des opposants à la ratification de la Charte et qu'ils s'opposeront probablement à ce que notre acceptation de l'article 6 § 4 soit assortie de la déclaration interprétative mentionnée dans notre projet de message.
3. Si l'évolution esquissée par M. Rüegg se confirmait, on irait au devant de la formation d'un "cartel des non" à la Charte qui traverserait pratiquement tout l'éventail politique du pays (y compris les gouvernements cantonaux). Suite à l'initiative de J. Ziegler, la direction de l'Office du personnel s'attend en tout cas à des pressions accrues de l'Union fédérative dont la pétition de 1974 visant à lever l'interdiction du droit de grève frappant les agents des régies fédérales (PTT/CPF) attend encore une réponse. Dans ce contexte, le vice-directeur Rüegg a relevé que le Conseiller fédéral Chevallaz aurait récemment réaffirmé sa détermination de ne pas céder aux pressions des syndicalistes (assouplissement ou suppression de l'art. 23 du statut des fonctionnaires).



4. Au sujet de la non-association de l'Office du personnel aux consultations interdépartementales entreprises dès 1972, j'ai rassuré comme suit le vice-directeur Rüegg. En revoyant nos dossiers, j'ai constaté que, dès le début, les problèmes posés par une adhésion éventuelle à la Charte sociale ont été signalés à l'ensemble des Départements intéressés (y compris le DFPD). Pour toutes les questions spécifiques touchant aux droits syndicaux (droit de grève inclus), tant la Division de la justice que notre Direction du droit international public ont voué tout l'intérêt requis à ces problèmes. Par ailleurs, l'avant-projet de rapport au Conseil fédéral visant à la signature de la Charte a été non seulement soumis aux directions et offices représentés au sein du groupe de travail interdépartemental, mais aux Secrétariats de tous les Départements. Lors de cette procédure formelle de consultation interdépartementale sur la signature de la Charte, tant le rapport lui-même que la proposition qui l'accompagnait faisaient explicitement état des conditions restant à réunir en vue de la ratification du traité (sauvegarde de l'interdiction du droit de grève des fonctionnaires et égalité de traitement des étrangers en matière d'assurance-chômage). M. Rüegg admet qu'il y a peut-être eu manque de coordination à l'intérieur de son département; il relève cependant que son office se serait sans doute opposé à une signature de la Charte fondée sur l'acceptation de l'article 6 § 4.
5. Matériellement, les conditions d'adhésion à la Charte sociale n'ont guère varié depuis que le Conseil fédéral a approuvé le rapport qui lui a été soumis au printemps 1976 et autorisé notre Département à signer ce traité. Les incidences politiques des conditions à réunir en vue de la ratification n'en ont pas moins pris les dimensions que vous connaissez. Si l'on s'en tient aux faits, force est de constater que, pour sa part, l'OFIAMT ne s'est pas beaucoup soucié de l'engagement pris le 6 mai 1976 (signature du traité). Le nouveau régime d'assurance-chômage "transitoire", élaboré au pas de charge pour pouvoir être approuvé à la session d'automne 1976 des Chambres fédérales, s'est révélé prétendument incompatible avec l'article 12 § 4 de la Charte, quand bien même la direction de l'OFIAMT ne pouvait ignorer que, sans cette disposition du traité, nous ne réunissions plus les conditions minimales d'adhésion. Bien que nous ne soyons pas liés par la Convention de Vienne sur le droit des traités, notre politique en matière d'engagements internationaux a toujours été caractérisée par l'observation du principe coutumier postulé par l'article 18 de cette convention: Obligation de ne pas priver un traité de son objet ou de son but avant son entrée en vigueur (c'est-à-dire entre sa signature et sa ratification). S'il paraît vain de revenir maintenant sur cette "omission" de l'OFIAMT, il conviendrait peut-être de suggérer à son directeur qu'il pourrait éventuellement profiter de la mise au point du régime définitif (actuellement en préparation)



de l'assurance-chômage pour éliminer les prétendues "incompatibilités" rappelées dans sa lettre du 26 juillet.

6. En soumettant notre mémoire et le questionnaire y relatif aux offices fédéraux consultés le 4 juillet, notre propos n'était pas de rouvrir le débat interdépartemental sur l'opportunité d'adhérer à la Charte sociale. Déjà lors de la réunion du 24 mars, vous avez dit clairement que cette question relevait exclusivement de la compétence du Conseil fédéral. Il n'en demeure pas moins qu'en soumettant prochainement une proposition au Conseil fédéral l'invitant à approuver les modalités de la procédure de consultation, les co-rapports des Départements de l'économie publique et des finances feraient sans doute état des mêmes remarques de fond que celles qui viennent d'être émises dans les lettres ci-annexées à propos de notre mémoire.

Tenter la mise au point d'un texte de compromis des passages "contestés" de notre mémoire impliquerait de notre part des concessions difficiles à accorder sans l'assentiment du Chef du Département. De toute évidence, les divergences qui semblent exister entre nos préoccupations et celles de l'OFIANT et de l'Office du personnel relèvent essentiellement de considérations politiques. En définitive, celles-ci ne sauraient être tranchées qu'au niveau du Conseil fédéral. Il serait évidemment précieux de connaître l'avis du Chef du Département sur ce point. Si vous n'avez plus le temps de lui en parler avant votre départ, vous voudrez bien me dire s'il faut nous contenter d'apporter quelques amendements mineurs au texte du mémoire (dans le sens demandé par l'OFIANT et l'Office du personnel), quitte à être plus explicite dans notre proposition au Conseil fédéral sur le fait que nous remplissons les conditions formelles d'adhésion.

7. Réponse à la question ordinaire soulevée le 22.6.1977 par le Conseiller Jean Ziegler. Compte tenu des éléments que nous lui avons fournis, l'Office du personnel prépare une réponse qui nous sera soumise dès que possible.

(Vallon)

Annexes: mentionnées