

80.033

**Rapport**sur la 64<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail

et

**Message**

concernant deux conventions internationales du travail

du 23 avril 1980

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Conformément aux dispositions de la constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT), nous vous présentons notre rapport sur la 64<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail. Nous vous adressons en même temps un message soumettant à votre approbation la convention (n° 150) concernant l'administration du travail: rôle, fonctions et organisation, ainsi que la convention (n° 151) concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

23 avril 1980

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Chevallaz  
Le chancelier de la Confédération, Huber**Dodis**

## Vue d'ensemble

*Ce rapport comprend trois parties. La première rend compte des travaux de la 64<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail et des instruments qu'elle a adoptés. La deuxième partie est consacrée à une analyse de la convention (n° 150) et de la recommandation (n° 158) concernant l'administration du travail: rôle, fonctions et organisation. Le chapitre 3 a trait à la convention (n° 151) concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique et à la recommandation (n° 159) concernant les procédures de détermination dans la fonction publique.*

*La convention (n° 150) met l'accent sur l'importance primordiale des questions sociales et du travail dans le monde moderne et vise à aider les Etats membres de l'Organisation internationale du Travail, notamment les pays en voie de développement, à se doter de structures administratives efficaces. Les normes fixent clairement les mécanismes institutionnels permettant à chaque pays d'élaborer et d'appliquer une politique nationale du travail, en particulier en ce qui concerne la législation du travail, l'emploi, les conditions de travail et de vie et les relations professionnelles. De plus, elles affirment le besoin de créer une administration du travail décentralisée et elles préconisent une politique du travail issue de la consultation, de la coopération et des négociations entre gouvernements, employeurs et travailleurs. L'analyse de cette convention a montré que rien ne s'oppose à sa ratification par notre pays, qui connaît depuis longtemps une administration du travail démocratique fondée sur la participation et la consultation des partenaires sociaux.*

*La convention (n° 151) fixe des normes internationales relatives à la négociation visant à déterminer les conditions d'emploi entre les autorités publiques et les organisations d'agents publics, ainsi que des procédures donnant des garanties d'indépendance et d'impartialité pour régler les différends. Elle s'applique à toutes les personnes employées par les autorités publiques, des possibilités de dérogation étant prévues pour certains agents de niveau élevé et pour ceux dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel, ainsi que pour les forces armées et la police. La convention garantit aux agents publics le bénéfice des droits civils et politiques essentiels à l'exercice normal de la liberté syndicale, sous la seule réserve des obligations tenant au statut ou à la nature des fonctions de ces agents. De plus, les organisations d'agents publics doivent jouir d'une complète indépendance à l'égard des autorités publiques. L'application de cette convention ne devrait présenter aucune difficulté, ni à la Confédération, ni aux cantons et aux communes, les objectifs visés par cet instrument étant atteints dans notre pays.*

*Il résulte de ce qui précède que nous pouvons vous proposer d'approuver les deux conventions susmentionnées.*

## Rapport et message

### 1 64<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail

#### 11 Ordre du jour, travaux et décisions de la Conférence

1. La Conférence internationale du Travail a tenu sa 64<sup>e</sup> session, du 7 au 28 juin 1978, au Palais des Nations à Genève. Les questions ci-après étaient inscrites à l'ordre du jour.

1. Rapport du Conseil d'administration et rapport du Directeur général;
2. Propositions de programme et de budget et autres questions financières;
3. Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations;
4. L'administration du travail: rôle, fonctions et organisation (deuxième discussion);
5. Liberté syndicale et procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique (deuxième discussion);
6. Révision de la convention (n° 32) sur la protection des dockers contre les accidents (révisée), 1932 (première discussion);
7. La durée du travail et les périodes de repos dans les transports routiers (première discussion);
8. Structure de l'OIT: rapport du groupe de travail sur la structure.

2. La délégation suisse était composée selon la formule tripartite, conformément aux règles de l'OIT. Elle comprenait: M. Jean-Pierre Bonny, directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) et M. Adelrich Schuler, directeur de l'Office fédéral des assurances sociales, comme délégués du gouvernement, ainsi que M. André Zenger, chef du service des affaires internationales de l'OFIAMT, comme délégué suppléant; M. Roger Décosterd, directeur, chef du département du personnel de Nestlé-Alimentana SA, comme délégué des employeurs; M. Jean Clivaz, secrétaire de l'Union syndicale suisse, comme délégué des travailleurs. Des conseillers techniques complétaient la délégation.

3. Depuis la session précédente de la Conférence, deux Etats (Botswana et Djibouti) ont adhéré à l'OIT, tandis qu'un Etat (les Etats-Unis d'Amérique) s'est retiré de l'Organisation (cf. à ce sujet notre rapport sur la 63<sup>e</sup> session de la Conférence). L'effectif de l'OIT s'élevait ainsi à 136 Etats membres, dont 129 ont participé à la 64<sup>e</sup> session de la Conférence, que M. Pedro Ojeda Paullada, Secrétaire au Travail et à la Prévoyance sociale du Mexique, a été appelé à présider.

4. Les trois premières questions inscrites à l'ordre du jour (rapport du Directeur général, questions financières et application des conventions) reviennent chaque année devant la Conférence. Pour la première fois, la Conférence a été également saisie d'un rapport d'activité du Conseil d'administration résumant les décisions les plus importantes prises par le Conseil depuis la dernière session de la Conférence.

5. Le rapport du Directeur général était consacré au compte rendu et à

l'évaluation des activités de l'OIT en 1977. Un certain nombre de sujets concernant l'avenir de l'OIT ont également été abordés. L'année 1977 a sans doute été une des périodes les plus difficiles de l'histoire de l'OIT. En effet, le retrait des Etats-Unis a porté un coup sérieux à l'Organisation, dont l'universalité a ainsi été diminuée et qui, du fait du retrait du plus grand contributeur, a dû faire face également à des difficultés financières considérables.

Plus de deux cents orateurs ont participé à la discussion concernant le rapport du Directeur général et la grande majorité d'entre eux ont exprimé l'espoir de voir les Etats-Unis revenir au sein de l'Organisation.

6. La situation financière résultant du départ des Etats-Unis mérite quelques explications.

En juin 1977, la Conférence avait approuvé un programme et un budget pour 1978-79 s'élevant à 169 074 000 dollars, le montant global des contributions fixées aux Etats membres étant de 87 037 000 dollars pour 1978 et de 82 037 000 dollars pour 1979. Tenant compte de l'ajustement de certains facteurs financiers (réserve non répartie et remboursement au Fonds de roulement), le budget total se montait à la veille de la Conférence de 1978 à 175 255 279 dollars. Il était entendu que ce montant serait augmenté de tout crédit supplémentaire que la Conférence pourrait décider afin de combler la différence entre le taux de change du dollar et celui du franc suisse retenu en définitive pour la période biennale 1978/79 et le taux de 2,51 francs suisses pour un dollar, sur lequel les estimations budgétaires sont fondées.

7. Comme on le sait, les Etats-Unis, dont la contribution était de 25 pour cent, se sont retirés de l'Organisation avec effet au 6 novembre 1977. A ses sessions de novembre 1977 et février-mars 1978, le Conseil d'administration, sur la base de propositions faites par le Directeur général, a décidé de procéder à des réductions du programme et du budget 1978-79 s'élevant à quelque 36,6 millions de dollars ou 21,7 pour cent du budget initial. On a estimé que ces réductions, s'ajoutant aux contributions volontaires que le Bureau espérait obtenir, compenseraient la perte de 25 pour cent, ou quelque 42,3 millions de dollars représentés par la contribution des Etats-Unis. Ce calcul s'est révélé pertinent par la suite.

8. Afin de ne pas avoir à établir un nouveau barème des contributions, le Conseil d'administration a décidé de ne pas proposer une réduction formelle de 25 pour cent dans le niveau du budget approuvé en juin 1977. La Conférence a approuvé cette manière de procéder et a décidé de remplacer la contribution des Etats-Unis, établie dans le barème des contributions pour 1979, par une «contribution non attribuée» de 25 pour cent. Cela signifie que 75 pour cent seulement du programme et du budget total pour la période biennale 1978-79 seront en réalité couverts par les contributions des Etats membres.

9. Pour l'année civile 1979, la Conférence a fixé le montant total révisé à répartir entre les Etats membres, à 120 618 425 dollars. Cette révision qui aboutit à une hausse est destinée principalement à couvrir les coûts estimatifs additionnels (30 588 870 dollars) découlant en 1978 et en 1979 des effets de la baisse du taux de change entre le franc suisse et le dollar.

10. Dans le cadre du point 3 de l'ordre du jour, la Conférence a institué, comme chaque année, une commission tripartite chargée de l'application des conventions et recommandations. Le rôle de cette commission est d'examiner, dans les limites de la constitution de l'OIT et des procédures établies par l'Organisation, les mesures prises par les Etats membres pour s'acquitter de leurs obligations relatives aux normes internationales du travail et, en particulier, à l'application des conventions qu'ils ont ratifiées. Cette année, l'étude d'ensemble a été consacrée à la recommandation (n° 123) sur l'emploi des femmes ayant des responsabilités familiales. Le rapport de la commission a été adopté par la Conférence.

11. La seconde discussion consacrée à l'administration du travail, son rôle, ses fonctions et son organisation (point 4 de l'ordre du jour) a abouti à l'adoption d'une convention complétée par une recommandation. L'analyse de ces instruments et nos propositions concernant l'approbation de la convention figurent au chiffre 2. Les deux textes sont reproduits à l'annexe 1.

12. La Conférence a également adopté, à l'issue d'une seconde discussion, une convention et une recommandation sur la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique (point 5 de l'ordre du jour). L'analyse de ces instruments et nos propositions concernant l'approbation de la convention figurent au chiffre 3. Les textes sont reproduits à l'annexe 2.

13. A l'issue d'une première discussion consacrée à la révision de la convention (n° 32) sur la protection des dockers contre les accidents (point 6 de l'ordre du jour), la Conférence a adopté le projet d'une nouvelle convention et celui d'une nouvelle recommandation. Ces projets feront l'objet d'une seconde lecture en 1979.

14. La Conférence a également examiné, en première lecture, un projet de convention et un projet de recommandation sur la durée du travail et les périodes de repos dans les transports routiers (point 7 de l'ordre du jour). Ces instruments seront mis au point, en seconde lecture, en 1979.

15. Après avoir noté les progrès réalisés par le groupe de travail chargé de l'étude des problèmes de structure de l'OIT, la Conférence a décidé de renouveler le mandat dudit groupe de travail qui présentera un rapport sur ses travaux à la 65<sup>e</sup> session de la Conférence, en 1979.

16. Outre les instruments déjà mentionnés, la Conférence a adopté une résolution concernant l'emploi des jeunes. Il importe de souligner que la Conférence a rejeté un projet de résolution de caractère politique visant à condamner Israël.

17. Il est à noter que la Conférence a été saisie d'une proposition visant à l'admission de la Namibie comme Etat membre de l'Organisation. Cette proposition a été acceptée à une très forte majorité.

18. Enfin, il convient de relever qu'au cours de la 64<sup>e</sup> session de la Conférence a eu lieu l'élection des membres du Conseil d'administration du Bureau international du Travail pour un mandat de trois ans. La Suisse a été élue comme membre adjoint du groupe gouvernemental.

## 2 Convention (n° 150) et recommandation (n° 158) concernant l'administration du travail: rôle, fonctions et organisation (annexe 1)

### 21 Objectif et contenu de la convention et de la recommandation

Les conventions et recommandations internationales du travail adoptées jusqu'ici par l'OIT dans le domaine de l'administration du travail ne concernent que certains aspects particuliers de la question (convention sur l'inspection du travail, 1947, convention sur le service de l'emploi, 1948, par exemple). Au départ, quelques membres gouvernementaux avaient exprimé certains doutes sur l'opportunité d'établir des normes internationales en la matière. Finalement, les membres gouvernementaux, de même que les membres employeurs et travailleurs, sont convenus d'élaborer des instruments définissant à la fois le rôle, les fonctions et l'organisation d'un système national d'administration du travail.

En adoptant des normes qui formulent des directives générales relatives à l'administration du travail et qui fixent le cadre institutionnel général nécessaire à l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle d'une politique nationale du travail, l'Organisation veut aider les Etats membres, et plus particulièrement un certain nombre d'entre eux, à se doter de structures administratives efficaces dans ce domaine. Pour atteindre cet objectif, la convention, en particulier, a été conçue de manière à maintenir la souplesse nécessaire susceptible d'assurer la plus large adhésion possible et de tenir compte ainsi notamment du caractère très hétérogène des administrations du travail à travers le monde, dans des pays de culture et de structure diverses et se trouvant à des stades différents de développement économique et administratif. Les critères et les principes directeurs définitivement retenus – et adoptés à l'unanimité par la Conférence – sont donc ceux d'un concept généralement acceptable de l'administration du travail.

La *convention (n° 150)* comprend 10 articles, en sus des dispositions finales usuelles, alors que la recommandation qui la complète est plus détaillée.

L'*article premier* de la convention définit les termes «administration du travail» et «système d'administration du travail». L'expression «administration du travail» désigne les activités de l'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail. Font partie du «système» tous les organes de l'administration publique concernés par l'administration du travail, ainsi que toute structure institutionnelle établie en vue de coordonner les activités de ces organes et d'assurer la consultation et la participation des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations.

L'*article 2* prévoit la possibilité de déléguer ou de confier certaines activités à des organisations non gouvernementales, notamment aux partenaires sociaux.

L'*article 3* retient le principe du recours à la négociation collective directe paritaire, comme mode possible de règlement de questions relevant de la politique nationale du travail.

Aux termes de l'*article 4*, tout Membre de l'OIT qui ratifie la convention doit faire en sorte qu'un système d'administration du travail soit organisé, qu'il

fonctionne de manière efficace et que les activités soient convenablement coordonnées.

L'article 5, *paragraphe 1*, consacre le principe du tripartisme dans le cadre du système d'administration du travail. Selon le *paragraphe 2*, le tripartisme ne doit pas connaître de restriction d'ordre sectoriel et géopolitique.

L'article 6, *paragraphe 1*, précise les fonctions des organes compétents au sein du système d'administration du travail pour ce qui est de la conception et de l'application de la politique nationale du travail. Le *paragraphe 2* énumère les tâches principales qui incombent à ces organes: participer à tous les stades de la politique nationale de l'emploi, depuis sa préparation à son évaluation (*let. a*), surveiller de manière suivie la situation dans le monde du travail (*let. b*), favoriser le tripartisme et la négociation collective (*let. c*), répondre aux demandes d'avis techniques des partenaires sociaux (*let. d*).

Selon l'article 7, si les conditions nationales l'exigent pour satisfaire les besoins du nombre le plus large possible de travailleurs et dans la mesure où de telles activités ne sont pas encore assurées, tout Membre de l'OIT qui ratifie la convention doit encourager l'extension, le cas échéant progressive, des fonctions du système d'administration du travail aux catégories de travailleurs qui ne sont pas considérés comme des salariés selon les différentes législations nationales.

Aux termes de l'article 8, la participation des organes du système d'administration du travail doit s'étendre à la préparation de la politique nationale dans le domaine des relations internationales du travail.

Selon l'article 9, un organe spécifique gouvernemental doit assurer une coordination appropriée et exercer la haute surveillance sur les activités des organismes auxquels des compétences ont été déléguées.

L'article 10, *paragraphe 1* stipule que le personnel devra disposer de qualifications professionnelles convenables et être indépendant de toute influence extérieure indue. Le *paragraphe 2* prévoit l'instauration d'un statut spécifique pour les fonctionnaires.

Les articles 11 à 18 contiennent les clauses finales usuelles.

La *recommandation (n° 158)* reprend les principes inscrits dans la convention tout en les précisant et les développant. Elle comprend trois parties: les dispositions générales, les fonctions du système national d'administration du travail et l'organisation de ce système.

Les quatre points des *dispositions générales* reprennent mot pour mot les quatre premiers articles de la convention.

Les *fonctions* du système national d'administration du travail devraient s'exercer dans les quatre domaines suivants: normes du travail, relations professionnelles, emploi, recherche en matière de travail.

Tout d'abord, les organes compétents du système d'administration du travail, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, devraient, en matière de normes du travail, participer à tous les stades de leur élaboration, à leur application et à leur réexamen. Le système devrait comprendre des services d'inspection du travail.

Deuxièmement, la partie consacrée aux relations professionnelles porte essentiellement sur l'encouragement de relations professionnelles saines. Elle énumère les différents moyens de parvenir à cette fin: libre exercice du droit syndical, droit d'organisation et de négociation collective, services officiels de consultations, procédures de négociations volontaires, existence d'organes de consultation et de médiation au sein du système d'administration du travail.

Troisièmement, dans le domaine de l'emploi, la recommandation s'attache à définir les moyens d'assurer une politique de l'emploi efficace. Parmi les principales mesures énumérées à ce titre, on peut mentionner la coordination des activités des organismes ou autorités s'occupant des divers aspects de la politique de l'emploi, la mise sur pied d'un service public, gratuit et efficace de l'emploi, l'affectation et la gestion de fonds publics destinés notamment à lutter contre le sous-emploi et le chômage.

Enfin, la recherche en matière de travail constitue la quatrième fonction importante du système.

La troisième partie de la recommandation est consacrée à l'*organisation* du système d'administration du travail. La coordination est un premier élément du problème. Elle suppose la participation active du ministère du travail à l'élaboration de la politique économique et sociale. Elle se fonde essentiellement sur l'échange d'informations de caractère technique et sur la consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

La question des ressources et du personnel est ensuite abordée de manière générale. Pour être efficace, le système d'administration du travail doit être doté des ressources nécessaires et d'un effectif suffisant de personnel convenablement qualifié. La formation permanente et les échanges d'expériences sur le plan international contribuent à maintenir le niveau des qualifications.

En ce qui concerne la structure interne du système, la recommandation se borne à suggérer les différentes unités administratives que devrait normalement comprendre le système d'administration du travail.

Le dernier point se rapporte aux services extérieurs de l'administration du travail et aux mesures à prendre pour en assurer le fonctionnement efficace.

## 22 Attitude de la Suisse

Nous pouvons approuver les objectifs visés par la convention et la recommandation, à savoir la création et le développement de systèmes nationaux d'administration du travail efficaces et démocratiques, fondés sur la participation active des organisations d'employeurs et de travailleurs. Les directives que contiennent ces instruments pourront aider de nombreux pays; elles répondent en particulier aux besoins des pays en voie de développement.

En ce qui concerne la situation dans notre pays par rapport aux exigences de la convention, il convient de relever ce qui suit:

Selon l'*article premier* de la convention, les termes «administration du travail» désignent les activités de l'administration publique dans le domaine de la

politique nationale du travail et l'expression «système d'administration du travail» vise tous les organes concernés de l'administration publique. Ces définitions sont rédigées de manière suffisamment souple pour permettre de tenir compte des diverses situations nationales. Il convient néanmoins de relever que la convention vise essentiellement les organes et les activités de l'administration *publique* dans le domaine de la politique nationale du travail. En ce qui concerne cette dernière expression, utilisée dans les deux instruments, la commission ad hoc de la Conférence a confirmé qu'il importe de l'interpréter de la façon la plus large possible. De plus, conformément à l'interprétation habituelle du Bureau international du Travail, dans le cas d'un Etat fédératif, la politique nationale du travail désigne une politique soit au niveau fédéral, soit au niveau des Etats fédérés. Etant donné ce qui précède, nous pouvons accepter les définitions de l'article premier de la convention.

Aux termes des *articles 2 et 3*, tout Etat membre qui ratifie la convention peut déléguer ou confier certaines activités d'administration du travail à des organisations non gouvernementales, notamment aux partenaires sociaux et peut considérer aussi que certaines de ces activités sont réglées par le recours à la négociation directe entre les organisations d'employeurs et de travailleurs. Outre le fait que ces dispositions ne revêtent pas un caractère impératif, nous pouvons les approuver car elles envisagent des possibilités dont il est déjà fait largement usage dans notre pays.

En ce qui concerne les *articles 4 à 10* relatifs à l'organisation, aux fonctions et au personnel du système d'administration du travail, il suffit de décrire brièvement ici la situation qui règne en Suisse.

L'existence d'un véritable dialogue social par la négociation collective directe, la promotion du tripartisme aux niveaux de la consultation et de la collaboration et la décentralisation administrative que préconise la convention font depuis longtemps partie intégrante du système suisse d'administration du travail. Ainsi, le principe de la collaboration entre l'Etat et les groupements privés intéressés, pour l'accomplissement des tâches administratives, est inscrit dans de nombreuses lois fédérales. Comme on le sait, cette coopération s'étend aussi dans notre pays à la fonction législative: l'obligation de consulter les groupements économiques intéressés figure notamment à l'article 32, 3<sup>e</sup> alinéa, et à l'article 34<sup>novies</sup>, 5<sup>e</sup> alinéa de la constitution, qui sont interprétés de manière extensive dans la pratique. Il convient de mentionner également ici les Directives du Conseil fédéral, du 6 mai 1970, concernant la procédure préliminaire en matière de législation (FF 1970 I 1002), dont les chiffres 11 et suivants se rapportent à la procédure de consultation.

Pour ce qui a trait à l'organisation et aux fonctions de notre administration du travail, il y a lieu de noter que, conformément à l'article 61, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale du 29 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (LOA), le Conseil fédéral règle l'organisation des départements, des groupements et des offices, et définit leurs principales tâches. Dans l'ordonnance du 9 mai 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices, l'article premier énumère quelques-unes des tâches générales de l'administration. Nous ne retiendrons ici que celles qui ont un rapport direct ou indirect avec la convention que nous examinons. Les

groupements et les offices doivent ainsi notamment: surveiller l'exécution de la législation fédérale par les cantons; participer à la préparation et à l'exécution des actes législatifs par d'autres offices fédéraux, dans la mesure où des tâches relevant de l'office sont touchées; participer à la préparation et à l'exécution de traités internationaux par d'autres offices fédéraux, dans la mesure où les tâches relevant de l'office sont touchées; répondre à des questions, donner des renseignements d'ordre juridique et établir des avis, assister les commissions chargées de traiter des affaires relevant de l'office; représenter la Suisse au sein d'organisations internationales qui traitent de questions ressortissant à l'office; préparer les traités internationaux dans les domaines relevant de l'office.

Selon l'article 12 de ladite ordonnance, les tâches générales du Département fédéral de l'économie publique, en rapport avec les exigences de la convention, sont notamment les suivantes: promouvoir un développement harmonieux de l'économie du pays sur le plan interne et dans ses relations avec l'étranger; prévenir et combattre le chômage et le renchérissement; soutenir les branches économiques menacées dans leur existence; soutenir les régions dont l'économie est menacée; protéger les travailleurs de l'industrie, des arts et métiers, du commerce et de l'agriculture; encourager la formation professionnelle dans l'industrie, les arts et métiers, le commerce et l'agriculture; assurer la protection des citoyens contre les conséquences du chômage; encourager la recherche axée sur les résultats pratiques.

Enfin, l'article 13, chiffre 3, de l'ordonnance énumère les tâches principales de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, qui sont les suivantes:

- a. Traiter tous les problèmes posés par l'économie interne du pays dans les domaines de l'industrie et des arts et métiers, lorsqu'ils ne relèvent pas d'un autre office fédéral;
- b. Préparer et exécuter les actes législatifs concernant l'encouragement de l'industrie, du commerce et des arts et métiers;
- c. Préparer et exécuter les actes législatifs touchant le développement économique régional;
- d. Préparer et exécuter les actes législatifs concernant la formation professionnelle dans l'industrie, les arts et métiers, le commerce et l'économie domestique;
- e. Préparer et exécuter les actes législatifs concernant le marché du travail, la main-d'œuvre et la migration des travailleurs, sous réserve de la compétence d'autres offices fédéraux;
- f. Préparer et exécuter les actes législatifs concernant la protection des travailleurs et le droit du travail;
- g. Préparer et exécuter les actes législatifs concernant l'assurance-chômage, sous réserve de la compétence de l'Office fédéral des assurances sociales, et dans la mesure où les cantons ne sont pas compétents en la matière, l'assistance des chômeurs;
- h. Exécuter, mettre en valeur et analyser les statistiques en rapport avec les tâches de l'office, qui ont trait aux structures de l'économie interne du pays et au fonctionnement de celle-ci, notamment aux conditions de travail et de production, ainsi qu'à la consommation, au marché du

travail, aux prix, aux salaires, aux revenus et au coût de la vie, la compétence d'autres offices étant réservée.

- i. Préparer et exécuter les traités internationaux dans les domaines relevant de l'office.

Pour ce qui a trait en particulier à l'*article 7* de ladite convention, il importe de relever que cette disposition est rédigée de manière très souple. En effet, c'est seulement dans le cas où les conditions nationales l'exigeraient et, de plus, dans la mesure où de telles activités ne sont pas encore assurées, que l'Etat qui adhérerait à la convention devrait encourager l'extension, le cas échéant progressive, de certaines fonctions du système de l'administration du travail à des catégories de travailleurs qui, aux yeux de la loi, ne sont pas des salariés. De surcroît, il ne s'agirait, le cas échéant, que des activités de l'administration du travail qui concernent les conditions de travail et de vie professionnelle.

Les catégories de travailleurs mentionnés dans l'*article 7* ne sont évidemment pas homogènes. Il s'agit d'une manière générale de travailleurs ayant un statut juridique autre que celui de salarié et se trouvant dans un état de dépendance économique. La question de leur inclusion dans le système de l'administration du travail est particulièrement importante pour de nombreux pays en voie de développement, en raison de la pauvreté chronique de certaines catégories de ces travailleurs et en raison aussi du sous-emploi et du chômage.

Vu ce qui précède, il y a lieu de constater qu'en fait, les dispositions de l'*article 7* ne concernent pas la Suisse, d'autant moins, que, dans notre pays, le système de l'administration du travail est très élaboré, comme nous l'avons vu plus haut. Néanmoins, rien ne s'oppose, dans la législation suisse ou dans son application, à l'acceptation de cet article, dont le libellé permet au demeurant une interprétation très souple.

Enfin, pour ce qui est des exigences de l'*article 10* de la convention relatif au personnel affecté au système d'administration du travail, la question est réglée en Suisse, sur le plan fédéral, par la loi fédérale du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires, complétée par différents règlements et ordonnances d'exécution.

Aux fins de compléter la description de notre système national d'administration du travail, il convient encore de mentionner l'existence de diverses commissions fédérales permanentes, telles que la commission fédérale pour les questions intéressant le marché de l'emploi, la commission fédérale du travail, la commission fédérale du travail à domicile, notamment. Ces commissions sont composées de représentants des cantons, d'hommes de science et de représentants des associations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que de représentants d'autres organisations intéressées.

Finalement, il y a lieu de rappeler que tous les cantons ont leur propre système d'administration du travail, dont l'organisation et la structure sont adaptées à leurs besoins.

## 23 Conclusions

On peut affirmer que la situation en Suisse est conforme aux exigences de la

convention n° 150. Rien ne s'oppose donc à une ratification. 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. En outre, notre pays manifesterà en même temps son appui aux efforts déployés par l'OIT en vue d'améliorer l'administration du travail dans le monde entier, dans l'intérêt commun des travailleurs et des employeurs.

## 24 Constitutionnalité

La constitutionnalité de l'arrêté fédéral proposé est garantie par l'article 8 de la constitution qui autorise la Confédération à conclure des conventions internationales avec les Etats étrangers. L'Assemblée fédérale est compétente pour approuver la convention en vertu de l'article 85, chiffre 5, de la constitution. La convention peut être dénoncée, aux termes de son article 13, à l'expiration d'une période de dix années à compter de la date de son entrée en vigueur, ainsi que pour la fin de chaque période ultérieure de dix années. La convention ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale et n'entraîne pas non plus une unification multilatérale du droit. En effet, elle ne crée pas de droit uniforme directement applicable, mais contient des directives à l'intention du législateur. Conformément à l'article 89, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, l'arrêté fédéral n'est donc pas soumis au référendum concernant les traités internationaux. En outre, la portée matérielle limitée de la convention ne justifierait pas qu'elle soit soumise au référendum facultatif par une décision des deux Chambres conformément à l'article 89, 4<sup>e</sup> alinéa, de la constitution.

### 3 **Convention (n° 151) concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique et Recommandation (n° 159) concernant les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique** (annexe 2)

#### 31 **Objectif et contenu de la convention et de la recommandation**

La convention (n° 151) concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique et la recommandation (n° 159) qui l'accompagne ont pour but de fixer certaines normes fondamentales au niveau international. Comme le constate le Bureau international du Travail, le droit d'organisation ou d'association est garanti légalement dans la majorité des pays aux travailleurs du secteur privé. En revanche, ce droit n'est pas encore accordé partout sans restriction aux agents publics. Le BIT admet en outre que le simple fait de l'existence d'une réglementation légale du droit d'organisation dans un pays donné ne permet pas toujours de déterminer dans quelle mesure les agents publics sont effectivement au bénéfice de ce droit.

Les deux instruments précités ont pour objectif, d'une part, de souligner l'importance du droit d'organisation dans la fonction publique et, d'autre part,

de favoriser une reconnaissance plus large de ce droit. A cet égard, il convient de noter que la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical s'applique dans son intégralité aux agents de la fonction publique, mais qu'il n'en va pas de même de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective. C'est pourquoi, comme le relève le BIT, «il semble parfaitement clair qu'en adoptant la convention (n° 151) sur les relations professionnelles dans la fonction publique, la Conférence n'a pas eu l'intention de traiter des questions de libertés syndicales couvertes par la convention n° 87, mais plutôt d'accorder une protection équivalente à celle contenue dans la convention n° 98 aux fonctionnaires qui ne sont pas couverts par cette dernière.»

La participation des agents publics à la détermination de leurs conditions d'emploi constitue le deuxième point important traité par les deux instruments. Toujours selon le BIT, on rencontre actuellement diverses formes de participation et il existerait encore certains pays où les agents publics n'auraient pas le droit, que ce soit à titre individuel ou collectif, de participer aux décisions concernant leurs conditions d'emploi, par voie de consultation ou de négociations. Mais le BIT ajoute aussi que l'on observe ces dernières années une tendance qui s'oriente vers une participation toujours plus grande des agents publics dans ce domaine. Enfin, les formes et les possibilités variées de participation auraient progressivement engendré, dans bien des pays, l'instauration d'un système de partenariat.

Les efforts de l'Organisation internationale du Travail doivent être interprétés à la lumière des constatations qui précèdent.

Lors de l'élaboration de la convention et de la recommandation, il a été difficile de trouver un dénominateur commun acceptable par la majorité des participants. Chaque disposition a été formulée avec la souplesse nécessaire pour tenir compte de la variété des conditions et des réalités nationales et faire en sorte que la convention puisse être ratifiée par le plus grand nombre possible d'Etats membres.

La question du droit de grève des agents publics a été souvent discutée au cours des travaux de la commission ad hoc de la Conférence, mais n'a pas été retenue dans la version définitive de la convention et de la recommandation. On a voulu éviter ainsi que, d'une part, les pays qui reconnaissent tacitement le droit de grève des agents publics et, d'autre part, les pays qui exigent de leurs agents publics de renoncer à la grève ne soient de ce fait empêchés de ratifier la convention.

Le *préambule de la convention* se réfère à des conventions internationales du travail adoptées antérieurement et souligne l'expansion considérable des activités de la fonction publique dans de nombreux pays, ainsi que le besoin de relations de travail saines entre les partenaires sociaux. De plus, le préambule rappelle la grande diversité des systèmes politiques, sociaux et économiques des Etats membres et les différentes pratiques existantes.

Les *articles 1 à 3* concernent le champ d'application de la convention et définissent les expressions utilisées. Ainsi, des mesures restrictives pourront être prises en vertu de la législation nationale pour certaines catégories

d'agents, tels que les agents de niveau élevé, les agents dont les activités ont un caractère hautement confidentiel et les agents employés dans l'armée ou la police.

L'article 4 précise que tout agent doit être protégé de manière adéquate contre tous traitements discriminatoires en relation avec sa fonction et tendant à porter atteinte à la liberté syndicale. Ainsi, notamment, l'emploi d'un agent public ne peut pas être subordonné à la condition qu'il ne s'affilie pas à une organisation d'agents publics ou cesse de faire partie d'une telle organisation. En outre, l'appartenance à une organisation d'agents publics ne doit nullement porter préjudice à l'agent public qui participe aux activités normales de cette organisation.

L'article 5 exige l'indépendance des organisations d'agents publics à l'égard des autorités publiques et la protection contre tous actes d'ingérence de ces dernières.

A l'article 6, des précisions sont données sur les facilités qui doivent être accordées aux représentants des organisations d'agents publics reconnues, de manière à leur permettre de remplir leurs fonctions aussi bien pendant les heures de travail qu'en dehors de celles-ci, l'octroi de telles facilités ne devant toutefois pas entraver le bon fonctionnement de l'administration ou du service intéressé.

L'article 7 prescrit que des mesures appropriées aux conditions nationales doivent être prises pour permettre aux représentants des agents publics d'être associés à la procédure permettant de négocier ou de participer à la détermination des conditions d'emploi.

L'article 8 énonce les moyens pour régler des différends. Selon les conditions nationales, le règlement peut se faire par voie de négociation entre les parties ou par une procédure donnant des garanties d'indépendance et d'impartialité, telle que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage.

L'article 9 prescrit que les agents publics doivent bénéficier des mêmes droits civils et politiques que les autres travailleurs, qui sont indispensables à l'exercice normal de la liberté syndicale. Sont réservées uniquement les obligations découlant de leur statut et de la nature de leurs fonctions.

Les articles 10 à 17 contiennent les dispositions finales usuelles.

La recommandation concernant les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique comprend quatre paragraphes. Ces dispositions n'ont pas le caractère contraignant de la convention.

Le premier paragraphe précise que dans les pays qui appliquent des procédures de reconnaissance, la détermination des organisations d'agents publics devrait être fondée sur des critères objectifs et préalablement définis. Toutefois, il y est souligné que ces procédures ne devraient pas encourager une prolifération d'organisations couvrant les mêmes catégories d'agents.

Le paragraphe 2 recommande que, lors de négociations ou d'autres procédures visant à déterminer les conditions d'emploi, les personnes ou les organes habilités à négocier au nom de l'autorité publique, ainsi que la procédure, devraient être déterminés par la législation nationale ou par d'autres moyens

appropriés. De même, il est recommandé de déterminer la procédure applicable en vue d'une participation dans les cas où il existe des méthodes autres que la négociation.

Le *paragraphe 3* prévoit que, lors de la conclusion d'accords entre une autorité publique et une organisation d'agents publics, conformément au *paragraphe 2*, la période de validité de ces accords, les modalités pour les dénoncer ou les renouveler devraient être précisées.

Le *paragraphe 4* renvoie à la recommandation concernant les représentants des travailleurs dans l'entreprise, 1971, pour déterminer la nature et l'étendue des facilités qui devraient être accordées aux représentants des organisations d'agents publics, conformément au *paragraphe 3* de l'article 6 de la convention (n° 151).

### 32 Attitude de la Suisse

Nous approuvons les objectifs visés par la convention et la recommandation, à savoir la protection du droit d'association, de même que l'établissement et le maintien de relations de travail saines entre les autorités publiques et les organisations d'agents publics. Les normes contenues dans ces deux instruments ne devraient présenter aucune difficulté d'application à la Confédération, aux cantons et aux communes en tant que partenaires sociaux de la fonction publique; cela d'autant moins que le droit de grève n'y apparaît plus.

La convention n° 151 doit être examinée et comprise en gardant à l'esprit les dispositions de la convention (n° 87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, dont elle forme un complément. La convention n° 87, l'un des instruments fondamentaux de l'OIT, ratifiée par la Suisse en 1975 (cf. FF 1974 I 1577 ss), constitue en quelque sorte l'instrument de base en matière de droit d'association. Il y a lieu de noter qu'elle s'applique à tous les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, donc également aux fonctionnaires publics. A ce sujet, il importe de souligner que les personnes visées par la convention n° 151 bénéficient déjà de toutes les garanties prévues par la convention n° 87.

En ce qui concerne la situation dans notre pays par rapport aux exigences de la convention, nous noterons ce qui suit:

Le *préambule*, qui précise clairement l'objectif visé, laisse une certaine latitude aux différents pays, prenant en considération les systèmes politiques, économiques et sociaux respectifs en évitant de poser des exigences maximales. Parmi les instruments internationaux auxquels le préambule fait référence, la Suisse n'a ratifié que la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, qui est entrée en vigueur le 25 mars 1976 pour notre pays. Dans son message du 8 mai 1974 aux Chambres, le Conseil fédéral estime que cette convention ne touche pas le droit de grève (FF 1974 I 1598). Compte tenu de ce qui précède, le Conseil fédéral, à la lumière de notre droit interne, a été en mesure de ratifier la convention n° 87 en 1975. En revanche, notre pays n'a pu adhérer ni à la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, adoptée par la Conférence en 1949, ni à la convention (n° 135) sur la

protection des représentants des travailleurs dans l'entreprise, adoptée en 1971 (cf FF 1950 II 857 ss et FF 1972 II 375 ss). Au demeurant, le rappel de ces deux conventions dans le préambule n'entraîne aucune obligation.

L'article premier permet au législateur national de restreindre l'application des garanties prévues par la convention à certains hauts fonctionnaires, ainsi qu'aux forces armées et à la police. Or, dans notre pays, même les hauts fonctionnaires ont le droit de s'organiser sur le plan syndical et de participer aux activités syndicales, si bien que rien ne s'oppose à l'adoption de cet article.

L'article 2 n'appelle pas de commentaires particuliers, alors que l'article 3, qui définit l'expression «organisation d'agents publics», sera examiné ci-dessous en rapport avec l'article 4, paragraphe 2, lettre b.

La protection de la liberté syndicale, prévue à l'article 4, est garantie par l'article 56 de notre constitution fédérale, qui autorise la formation d'associations, à condition qu'il n'y ait dans leur but ou dans les moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'Etat. La liberté syndicale est aussi garantie en Suisse par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour les fonctionnaires, le droit d'association est prévu par l'article 13 de la loi fédérale du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires (ci-après Statut des fonctionnaires; RS 172.221.10). L'article 13 de ce Statut a la teneur suivante:

<sup>1</sup> Le droit d'association est garanti au fonctionnaire dans les limites fixées par la constitution fédérale.

<sup>2</sup> Toutefois, il est interdit au fonctionnaire de faire partie d'une association qui prévoit ou utilise la grève des fonctionnaires ou qui, autrement, poursuit des buts ou emploie des moyens illicites ou dangereux pour l'Etat. L'application de cette disposition ressortit exclusivement au Conseil fédéral.

Le paragraphe 2, lettre b, de cet article 4 garantit la protection du droit d'organisation notamment en cas de participation aux activités normales d'une organisation d'agents publics. Etant donné que, par exemple, le Statut des fonctionnaires interdit la grève et l'utilisation de moyens illicites ou dangereux pour l'Etat, il en résulte qu'il n'entrerait pas dans les activités normales d'une organisation d'agents publics d'agir dans ce sens. Il en va de même dans les cantons et les communes, qui connaissent pratiquement tous l'interdiction du droit de grève.

Comme nous l'avons signalé ci-dessus, l'article 3 de la convention n° 151 définit l'expression «organisation d'agents publics». Or, il ressort des travaux préparatoires et de la comparaison des textes que le libellé de cet article correspond à celui de l'article 10 de la convention n° 87. La définition dans la nouvelle convention vise simplement à circonscrire ce que l'on entend par «organisation d'agents publics» aux fins des articles de fond qui suivent et n'a pas pour effet, par exemple, d'exempter ces organisations des obligations découlant de la législation nationale.

Enfin, il a été admis lors des travaux préparatoires que l'article 3 de la convention n° 151 ne porte pas atteinte à la situation visée par l'article 8, paragraphes 1 et 2, de la convention n° 87 qui est donc ici pleinement

applicable à la fonction publique également (Conférence internationale du Travail, 64<sup>e</sup> session, Genève, 1978, Compte rendu provisoire 25, par. 36).

L'article 8 de la convention n° 87 pose le principe de la légalité et de ses limites. En vertu de ce principe, dans un Etat où, comme c'est le cas en Suisse, la grève est interdite aux fonctionnaires et où, de surcroît, il est interdit au fonctionnaire de faire partie d'une association qui prévoit ou utilise la grève des fonctionnaires, une organisation d'agents publics qui prévoirait la grève des fonctionnaires ou un fonctionnaire affilié à une telle organisation ne pourrait pas invoquer la protection de la convention n° 87, ni, partant, celle de la convention n° 151 (cf aussi FF 1974 I 1594 ss).

Vu ce qui précède, nous sommes d'avis que l'article 13 du Statut des fonctionnaires est compatible avec l'article 4, paragraphe 2, lettre b, de la convention n° 151. Au surplus, il convient également de noter que les organes de surveillance du BIT n'ont pas formulé d'observations au sujet dudit article 13 du Statut des fonctionnaires lors de l'examen du premier rapport de la Suisse, du 17 octobre 1977, concernant l'application de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

En vue d'approfondir la portée des exigences de l'article 4, paragraphe 2, lettre b, de la convention, un avis a été demandé au BIT en ce qui concerne la compatibilité avec cet article de certaines restrictions au droit d'association des fonctionnaires publics, telles celles qui interdisent de faire partie d'une association qui prévoit ou utilise la grève des fonctionnaires.

Le BIT a répondu à cette question, le 29 janvier 1980, dans un mémorandum qui sera publié au Bulletin officiel du Bureau international du Travail. La teneur de cette réponse, qui confirme notre analyse, est la suivante:

Pour apprécier pleinement le paragraphe 2 b) de cet article, il faut également se référer à l'article 3 de la convention, où l'expression «organisation d'agents publics» désigne toute organisation, quelle que soit sa composition, ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des agents publics. Le libellé de cette disposition reprend celui de l'article 10 de la convention n° 87 (qui définit le terme «organisation» aux fins de cette convention). De plus, c'est en relation avec cette disposition que, comme cela a été indiqué ci-dessus, il a été entendu à la Conférence, lors de la seconde discussion, «que les termes «quelle que soit sa composition» visaient à inclure les organisations mixtes et non à porter atteinte à la situation visée par l'article 8, paragraphes 1 et 2, de la convention n° 87<sup>13)</sup>» (64<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail, compte rendu provisoire n° 25, par. 36).

Les indications qui viennent d'être données en ce qui concerne les rapports entre la convention n° 151 et la convention n° 87, ainsi que ce qui a été spécifiquement entendu à propos de l'applicabilité de l'article 8 de la convention n° 87 à la composition des organisations de fonctionnaires publics, font apparaître clairement que l'article 4, paragraphe 2 b), ne traite pas de la question de savoir s'il est ou non licite de faire partie d'organisations déterminées, mais seulement des conséquences qu'une telle participation peut avoir dans le cadre des relations professionnelles. Il a également été indiqué que, du point de vue de l'instrument traitant de la question du caractère licite de la participation à des organisations déterminées, à savoir de la convention n° 87, les organes de contrôle ont admis que certaines restrictions, notamment en ce qui concerne le recours à la grève, puissent être apportées dans le cas des fonctionnaires publics. Le principe général de

la cohérence de l'ensemble des normes internationales du travail, et le fait qu'il a été expressément accepté que la convention n° 87 est applicable à la composition – et de ce fait à la définition – des organisations d'agents publics sembleraient impliquer que la protection de l'article 4, paragraphe 2 b), de la convention n° 151 s'applique aux cas où l'affiliation à une organisation est licite conformément à la convention n° 87.

Cette conclusion semble appuyée par le fait qu'il a été entendu, au moment de l'adoption de la convention n° 151, que cette dernière ne traitait en aucune manière de la question du droit de grève et que ses termes n'impliquaient aucune limitation au droit des gouvernements de déclarer des grèves illégales (63<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail, 1977, Compte rendu des travaux, p. 675–676, par. 62; 64<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail, 1978, Compte rendu des travaux n° 25, par. 62 et 74). Ceci souligne le fait qu'il n'était en aucune manière dans l'intention de la Conférence d'étendre les droits des agents publics découlant de la convention n° 87.

L'article 5, qui stipule une complète indépendance des organisations d'agents publics et une protection adéquate contre les actes d'ingérence des autorités publiques, correspond à la réalité et à la pratique usuelle dans notre pays.

L'article 6, *premier alinéa*, comprend la notion d'organisations «reconnues». Cette notion doit être interprétée dans un sens large et non pas limitée à une procédure spécifique de reconnaissance. Cette interprétation a été acceptée par la commission ad hoc de la Conférence. Elle s'applique donc également aux cas où il n'y a pas de procédure formelle de reconnaissance officielle, comme c'est la règle en Suisse. Au demeurant, les autorités publiques de notre pays accordent des facilités aux représentants des organisations d'agents publics pour leur permettre de remplir leurs fonctions, aussi bien durant l'horaire normal de travail qu'en dehors de celui-ci, dans la mesure où le service le permet.

L'article 7 concerne la participation des représentants des organisations d'agents publics aux négociations sur les conditions d'emploi. Même si, en Suisse, le droit de participation dans les services publics n'est pas ancré dans la loi – le peuple a rejeté une initiative constitutionnelle sur la participation, en mars 1976 –, les représentants des agents publics participent, selon une pratique bien établie, à la détermination de leurs conditions d'emploi. Il convient de relever en outre que, sur le plan de l'administration fédérale, le Statut des fonctionnaires a institué (art. 65) une commission paritaire comme organe consultatif pour les questions ayant trait à la réglementation des rapports de service en général. De plus, ledit Statut règle à son article 67 la création des commissions du personnel dans les divers administrations, entreprises ou établissements de la Confédération en vue de favoriser la collaboration entre les organes dirigeants des administrations et le personnel.

L'article 7 de la convention ne prescrit pas de mesures précises à adopter en ce qui concerne la négociation des conditions d'emploi, mais seulement des mesures «appropriées», et dans les cas où cela s'avère nécessaire pour permettre la participation des représentants des organisations d'agents publics aux procédures. En Suisse, une pratique vieille de plusieurs décennies permet la participation des représentants des organisations d'agents publics. On peut donc admettre que notre pays satisfait d'ores et déjà aux exigences de cet article.

Le libellé de l'article 8 ne contient plus, comme le faisait le texte élaboré en 1977, de référence au droit de grève. Dans sa nouvelle version, les exigences posées sont conformes à la pratique suivie dans notre pays en matière de règlement de différends lors de la détermination des conditions d'emploi des agents publics. Il en est de même pour l'article 9.

La recommandation (n° 159) concernant les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique règle avant tout les questions d'application; nous n'avons pas de remarques particulières à formuler à cet égard.

### 33 Conclusions

On peut affirmer que dans l'ensemble la politique du personnel au sein des administrations publiques en Suisse répond aux exigences de la convention. Rien ne s'oppose donc à une ratification.

### 34 Constitutionnalité

La constitutionnalité de l'arrêté fédéral proposé est garantie par l'article 8 de la constitution qui autorise la Confédération à conclure des conventions internationales avec les Etats étrangers. L'Assemblée fédérale est compétente pour approuver la convention en vertu de l'article 85, chiffre 5, de la constitution. La convention peut être dénoncée, aux termes de son article 12, à l'expiration d'une période de dix années à compter de la date de son entrée en vigueur, ainsi que pour la fin de chaque période ultérieure de dix années. La convention ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale. Elle n'entraîne pas non plus une unification multilatérale du droit. En effet, les dispositions relatives à la liberté syndicale dans la fonction publique ne créent pas de droit uniforme directement applicable, mais appellent des mesures d'exécution qui, dans le cas de la Suisse, existent déjà sur le plan de la Confédération, des cantons et des communes. Conformément à l'article 89, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, l'arrêté fédéral n'est donc pas soumis au référendum concernant les traités internationaux. En outre, la portée matérielle limitée de la convention ne justifierait pas qu'elle soit soumise au référendum facultatif par une décision des deux Chambres conformément à l'article 89, 4<sup>e</sup> alinéa, de la constitution.

# Arrêté fédéral concernant deux conventions internationales du travail

*Projet*

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu l'article 8 de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 23 avril 1980<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

## **Article unique**

<sup>1</sup> Les conventions citées ci-après, adoptées par la Conférence internationale du Travail lors de sa 64<sup>e</sup> session, sont approuvées:

- a. Convention (n° 150) concernant l'administration du travail: rôle, fonctions et organisation, 1978;
- b. Convention (n° 151) concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, 1978.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral est autorisé à les ratifier.

<sup>3</sup> Le présent arrêté n'est pas soumis au référendum en matière de traités internationaux.

25384

<sup>1)</sup> FF 1980 II 444

**Convention n° 150**  
**concernant l'administration du travail:**  
**rôle, fonctions et organisation**

*Annexe 1*

*Texte authentique*

---

*La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,*

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 7 juin 1978, en sa soixante-quatrième session;

Rappelant les termes des conventions et recommandations internationales du travail existantes – notamment de la convention sur l'inspection du travail, 1947, de la convention sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, et de la convention sur le service de l'emploi, 1948 – qui demandent la mise en œuvre de certaines activités particulières relevant de l'administration du travail;

Considérant qu'il est souhaitable d'adopter des instruments formulant des directives relatives au système d'administration du travail dans son ensemble;

Rappelant les termes de la convention sur la politique de l'emploi, 1964, et de la convention sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975; rappelant aussi l'objectif du plein emploi convenablement rémunéré, et convaincue de la nécessité d'adopter une politique d'administration du travail qui soit de nature à permettre la poursuite de cet objectif et à donner effet aux buts desdites conventions;

Reconnaissant la nécessité de respecter pleinement l'autonomie des organisations d'employeurs et de travailleurs; rappelant à cet égard les termes des conventions et recommandations internationales du travail existantes qui garantissent la liberté et les droits syndicaux et d'organisation et de négociation collective – particulièrement la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 – et qui interdisent tous actes d'ingérence de la part des autorités publiques de nature à limiter ces droits ou à en entraver l'exercice légal; considérant également que les organisations d'employeurs et de travailleurs jouent un rôle essentiel dans la poursuite des objectifs du progrès économique, social et culturel;

Après avoir décidé d'adopter certaines propositions relatives à l'administration du travail: rôle, fonctions et organisation, question qui constitue le quatrième point à l'ordre du jour de la session;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale,

adopte, ce vingt-sixième jour de juin mil neuf cent soixante-dix-huit, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention sur l'administration du travail, 1978:

**Article 1**

Aux fins de la présente convention :

- a) les termes «administration du travail» désignent les activités de l'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail ;
- b) les termes «système d'administration du travail» visent tous les organes de l'administration publique responsables ou chargés de l'administration du travail – qu'il s'agisse d'administrations ministérielles ou d'institutions publiques, y compris les organismes para-étatiques et les administrations régionales ou locales ou toute autre forme décentralisée d'administration – ainsi que toute structure institutionnelle établie en vue de coordonner les activités de ces organes et d'assurer la consultation et la participation des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations.

**Article 2**

Tout Membre qui ratifie la présente convention peut déléguer ou confier, en vertu de la législation ou de la pratique nationales, certaines activités d'administration du travail à des organisations non gouvernementales, notamment des organisations d'employeurs et de travailleurs, ou – le cas échéant – à des représentants d'employeurs et de travailleurs.

**Article 3**

Tout Membre qui ratifie la présente convention peut considérer certaines activités, relevant de sa politique nationale du travail, comme faisant partie des questions qui, en vertu de la législation ou de la pratique nationales, sont réglées par le recours à la négociation directe entre les organisations d'employeurs et de travailleurs.

**Article 4**

Tout Membre qui ratifie la présente convention devra, de façon appropriée aux conditions nationales, faire en sorte qu'un système d'administration du travail soit organisé et fonctionne de façon efficace sur son territoire, et que les tâches et les responsabilités qui lui sont assignées soient convenablement coordonnées.

**Article 5**

1. Tout Membre qui ratifie la présente convention devra prendre des dispositions adaptées aux conditions nationales en vue d'assurer, dans le cadre du système d'administration du travail, des consultations, une coopération et des négociations entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, ou – le cas échéant – des représentants d'employeurs et de travailleurs.

## Administration du travail

---

2. Dans la mesure où cela est compatible avec la législation et la pratique nationales, ces dispositions devront être prises aux niveaux national, régional et local ainsi que des divers secteurs d'activité économique.

### Article 6

1. Les organes compétents au sein du système d'administration du travail devront, selon le cas, être chargés de la préparation, de la mise en œuvre, de la coordination, du contrôle et de l'évaluation de la politique nationale du travail, ou participer à chacune de ces phases, et être, dans le cadre de l'administration publique, les instruments de la préparation et de l'application de la législation qui la concrétise.

2. Ils devront notamment, tenant compte des normes internationales du travail pertinentes:

- a) participer à la préparation, à la mise en œuvre, à la coordination, au contrôle et à l'évaluation de la politique nationale de l'emploi selon les modalités prévues par la législation et la pratique nationales;
- b) étudier d'une manière suivie la situation des personnes qui ont un emploi, aussi bien que des personnes qui sont sans emploi ou sous-employées, au vu de la législation et de la pratique nationales relatives aux conditions de travail, d'emploi et de vie professionnelle, appeler l'attention sur les insuffisances et les abus constatés dans ce domaine et soumettre des propositions sur les moyens d'y remédier;
- c) offrir leurs services aux employeurs et aux travailleurs ainsi qu'à leurs organisations respectives, dans les conditions permises par la législation ou la pratique nationales, en vue de favoriser, aux niveaux national, régional et local ainsi que des divers secteurs d'activité économique, des consultations et une coopération effectives entre les autorités et organismes publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi qu'entre ces organisations;
- d) répondre aux demandes d'avis techniques des employeurs et des travailleurs, ainsi que de leurs organisations respectives.

### Article 7

Si les conditions nationales l'exigent pour satisfaire les besoins du nombre le plus large possible de travailleurs et dans la mesure où de telles activités ne sont pas encore assurées, tout Membre qui ratifie la présente convention devra encourager l'extension, le cas échéant progressive, des fonctions du système d'administration du travail de façon à y inclure des activités qui seront exercées en collaboration avec les autres organismes compétents et qui concerneront les conditions de travail et de vie professionnelle de catégories de travailleurs qui, aux yeux de la loi, ne sont pas des salariés, notamment:

- a) les fermiers n'employant pas de main-d'œuvre extérieure, les métayers et les catégories analogues de travailleurs agricoles;

## Administration du travail

---

- b) les travailleurs indépendants n'employant pas de main-d'œuvre extérieure, occupés dans le secteur non structuré tel qu'on l'entend dans la pratique nationale;
- c) les coopérateurs et les travailleurs des entreprises autogérées;
- d) les personnes travaillant dans un cadre établi par la coutume ou les traditions communautaires.

### Article 8

Dans la mesure où la législation et la pratique nationales le permettent, les organes compétents au sein du système d'administration du travail devront participer à la préparation de la politique nationale dans le domaine des relations internationales du travail et à la représentation de l'Etat dans ce domaine ainsi qu'à la préparation des mesures qui doivent être prises à cet effet à l'échelon national.

### Article 9

En vue d'assurer une coordination appropriée des tâches et des responsabilités du système d'administration du travail, de la manière déterminée conformément à la législation ou à la pratique nationales, le ministère du Travail ou tout autre organe semblable devra avoir les moyens de vérifier que les organismes para-étatiques chargés de certaines activités dans le domaine de l'administration du travail et les organes régionaux ou locaux auxquels de telles activités auraient été déléguées agissent conformément à la législation nationale et respectent les objectifs qui leur ont été fixés.

### Article 10

1. Le personnel affecté au système d'administration du travail devra être composé de personnes convenablement qualifiées pour exercer les fonctions qui leur sont assignées, ayant accès à la formation nécessaire à l'exercice de ces fonctions et indépendantes de toute influence extérieure indue.
2. Ce personnel bénéficiera du statut, des moyens matériels et des ressources financières nécessaires à l'exercice efficace de ses fonctions.

### Article 11

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

### Article 12

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.

## Administration du travail

---

2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.
3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

### Article 13

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année dans les conditions prévues au présent article.
2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

### Article 14

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.
2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

### Article 15

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

### Article 16

Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

**Article 17**

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement:

- a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 13 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur;
- b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

**Article 18**

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.

*(Suivent les signatures)*

25384

**Recommandation n° 158**  
**concernant l'administration du travail:**  
**rôle, fonctions et organisation**

*Texte authentique*

---

*La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,*

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 7 juin 1978, en sa soixante-quatrième session;

Rappelant les termes des conventions et recommandations internationales du travail existantes – notamment de la convention sur l'inspection du travail, 1947, de la convention sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, et de la convention sur le service de l'emploi, 1948 – qui demandent la mise en œuvre de certaines activités particulières relevant de l'administration du travail;

Considérant qu'il est souhaitable d'adopter des instruments formulant des directives relatives au système d'administration du travail dans son ensemble;

Rappelant les termes de la convention sur la politique de l'emploi, 1964, et de la convention sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975; rappelant aussi l'objectif du plein emploi convenablement rémunéré, et convaincue de la nécessité d'adopter une politique d'administration du travail qui soit de nature à permettre la poursuite de cet objectif et à donner effet aux buts desdites conventions;

Reconnaissant la nécessité de respecter pleinement l'autonomie des organisations d'employeurs et de travailleurs; rappelant à cet égard les termes des conventions et recommandations internationales du travail existantes qui garantissent la liberté et les droits syndicaux et d'organisation et de négociation collective – particulièrement la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 – et qui interdisent tous actes d'ingérence de la part des autorités publiques de nature à limiter ces droits ou à en entraver l'exercice légal; considérant également que les organisations d'employeurs et de travailleurs jouent un rôle essentiel dans la poursuite des objectifs du progrès économique, social et culturel;

Après avoir décidé d'adopter certaines propositions relatives à l'administration du travail: rôle, fonctions et organisation, question qui constitue le quatrième point à l'ordre du jour de la session;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une recommandation complétant la convention sur l'administration du travail, 1978,

adopte, ce vingt-sixième jour de juin mil neuf cent soixante-dix-huit, la recommandation ci-après, qui sera dénommée Recommandation sur l'administration du travail, 1978:

## I. Dispositions générales

1. Aux fins de la présente recommandation:

- a) les termes «administration du travail» désignent les activités de l'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail;
- b) les termes «système d'administration du travail» visent tous les organes de l'administration publique responsables ou chargés de l'administration du travail – qu'il s'agisse d'administrations ministérielles ou d'institutions publiques, y compris les organismes para-étatiques et les administrations régionales ou locales ou toute autre forme décentralisée d'administration – ainsi que toute structure institutionnelle établie en vue de coordonner les activités de ces organes et d'assurer la consultation et la participation des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations.

2. Tout Membre peut déléguer ou confier, en vertu de la législation ou de la pratique nationales, certaines activités d'administration du travail à des organisations non gouvernementales, notamment des organisations d'employeurs et de travailleurs, ou – le cas échéant – à des représentants d'employeurs et de travailleurs.

3. Tout Membre peut considérer certaines activités, relevant de sa politique nationale du travail, comme faisant partie des questions qui, en vertu de la législation ou de la pratique nationales, sont réglées par le recours à la négociation directe entre les organisations d'employeurs et de travailleurs.

4. Tout Membre devrait, de façon appropriée aux conditions nationales, faire en sorte qu'un système d'administration du travail soit organisé et fonctionne de façon efficace sur son territoire, et que les tâches et les responsabilités qui lui sont assignées soient convenablement coordonnées.

## II. Fonctions du système national d'administration du travail

### *Normes du travail*

5. (1) Les organes compétents au sein du système d'administration du travail devraient – en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et selon les modalités et dans les conditions prévues par la législation ou la pratique nationales – participer activement à la préparation, au développement, à l'adoption, à l'application et au réexamen des normes du travail, y compris les lois et les règlements pertinents.

(2) Ces autorités devraient, dans les conditions permises par la législation ou la pratique nationales, offrir leurs services aux organisations d'employeurs et de travailleurs en vue de promouvoir la réglementation des conditions d'emploi par voie de négociation collective.

## Administration du travail

---

6. Le système d'administration du travail devrait comprendre des services d'inspection du travail.

### *Relations professionnelles*

7. Les organes compétents au sein du système d'administration du travail devraient participer à la détermination et à l'application des mesures qui peuvent être nécessaires pour assurer aux employeurs et aux travailleurs le libre exercice du droit syndical.

8. (1) Il devrait exister des programmes d'administration du travail, visant à promouvoir, à établir et à maintenir des relations professionnelles, qui, dans le respect du droit d'organisation et de négociation collective, favorisent une amélioration constante des conditions de travail et de vie professionnelle.

(2) Les organes compétents au sein du système d'administration du travail devraient contribuer à l'amélioration des relations professionnelles en créant ou en renforçant les moyens de fournir des services de consultation aux entreprises, aux organisations d'employeurs et aux organisations de travailleurs qui les requièrent, selon des programmes établis sur la base de consultation avec ces organisations.

9. Les organes compétents au sein du système d'administration du travail devraient promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges des procédures de négociation volontaire.

10. Les organes compétents au sein du système d'administration du travail devraient, en cas de conflit collectif, être en mesure de fournir, avec l'accord des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, des moyens de conciliation et de médiation adaptés aux conditions nationales.

### *Emploi*

11. (1) Les organes compétents au sein du système d'administration du travail devraient être responsables de la préparation, de l'administration, de la coordination, du contrôle et de l'évaluation de la politique nationale de l'emploi, ou participer à l'exercice de ces fonctions.

(2) Un organe du système d'administration du travail, déterminé conformément à la législation ou à la pratique nationales, devrait être chargé de prendre les mesures d'ordre institutionnel propres à assurer la coordination des activités des divers organismes ou autorités s'occupant des divers aspects de la politique de l'emploi, ou y être étroitement associé.

12. Les organes compétents au sein du système d'administration du travail devraient coordonner les services de l'emploi, les programmes de création et de promotion de l'emploi, d'orientation et de formation professionnelles et les régimes de prestations de chômage, ou participer à une telle coordination; ils devraient également coordonner ces divers services, programmes et régimes

avec la mise en œuvre de la politique générale de l'emploi, ou participer à une telle coordination.

13. Les organes compétents au sein du système d'administration du travail devraient être chargés de mettre au point des méthodes et des procédures destinées à assurer la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, ou – le cas échéant – des représentants d'employeurs et de travailleurs, sur les divers aspects de la politique de l'emploi ainsi que le développement de leur participation à l'application de cette politique, ou d'encourager la mise en œuvre de telles méthodes et procédures.

14. (1) Les organes compétents au sein du système d'administration du travail devraient être responsables de la planification de la main-d'œuvre ou, lorsque cela n'est pas possible, participer au fonctionnement des organismes de planification de la main-d'œuvre, à la fois en y étant institutionnellement associés et en fournissant des conseils et des informations techniques.

(2) Lesdits organes devraient participer à la coordination et à l'intégration des plans concernant la main-d'œuvre dans la planification économique.

(3) Ils devraient encourager, avec le concours éventuel des autres autorités et des organismes publics compétents, une action concertée des employeurs et des travailleurs concernant les politiques d'emploi à court et à long terme.

15. Le système d'administration du travail devrait comprendre un service public et gratuit de l'emploi et en assurer un fonctionnement efficace.

16. Les organes compétents au sein du système d'administration du travail devraient, là où la législation ou la pratique nationales le permettent, avoir la responsabilité de la gestion de fonds publics destinés notamment à lutter contre le sous-emploi et le chômage, à assurer une répartition régionale de l'emploi mieux équilibrée ou à faciliter l'emploi de certaines catégories de travailleurs, notamment par des programmes d'emplois protégés, ou partager cette responsabilité.

17. Les organes compétents au sein du système d'administration du travail devraient, selon les modalités et dans les conditions déterminées par la législation ou la pratique nationales, participer à la mise au point de politiques et de programmes complets et concertés de mise en valeur des ressources humaines, incluant notamment l'orientation et la formation professionnelles.

#### *Recherche en matière de travail*

18. La réalisation de travaux de recherche constitue une fonction importante du système d'administration du travail qu'il devrait entreprendre lui-même et encourager en vue d'atteindre ses objectifs sociaux.

### III. Organisation du système national d'administration du travail

#### *Coordination*

19. Le ministère du Travail, ou tout autre organe semblable déterminé par la législation ou la pratique nationales, devrait prendre ou susciter des mesures visant à ce que le système d'administration du travail soit représenté de manière appropriée dans les organismes administratifs et consultatifs où s'effectuent la collecte des informations, les échanges de vues, la préparation et la prise des décisions et où les mesures d'application dans le domaine de la politique économique et sociale sont élaborées.

20. (1) Chacun des principaux services de l'administration du travail compétents dans les domaines mentionnés aux paragraphes 5 à 18 ci-dessus devrait soumettre des informations ou des rapports périodiques concernant ses activités au ministère du Travail ou à l'organe visé au paragraphe 19, ainsi qu'aux organisations d'employeurs et de travailleurs.

(2) Ces informations ou rapports devraient avoir un caractère technique, comprendre des statistiques pertinentes et indiquer les difficultés rencontrées et, si possible, les résultats obtenus, de façon à permettre l'évaluation des tendances actuelles et l'évolution prévisible dans les domaines qui présentent un intérêt majeur pour l'administration du travail.

(3) Le système d'administration du travail devrait évaluer, publier et diffuser les informations de caractère général sur les questions de travail qu'il pourrait tirer de l'exercice de ses activités.

(4) Les Etats Membres devraient, en consultation avec le Bureau international du Travail, s'efforcer d'encourager la mise au point de modèles appropriés pour la publication de ces informations afin de faciliter les comparaisons à l'échelle internationale.

21. La structure du système national d'administration du travail devrait être réexaminée d'une manière constante, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives.

#### *Ressources et personnel*

22. (1) Des mesures appropriées devraient être prises pour que le système d'administration du travail soit doté des ressources financières nécessaires et d'un effectif suffisant de personnel convenablement qualifié pour promouvoir son efficacité.

(2) A cet égard, les ressources et effectifs devraient être fixés en tenant dûment compte:

- a) de l'importance des tâches à accomplir;
- b) des moyens matériels dont dispose le personnel;
- c) des conditions pratiques dans lesquelles les différentes tâches doivent être effectuées pour obtenir le résultat escompté.

23. (1) Les membres du personnel de l'administration du travail devraient recevoir une formation initiale et une formation complémentaire d'un niveau correspondant à leurs fonctions; il devrait exister des mécanismes permanents pour faire en sorte qu'une telle formation leur soit accessible tout au long de leur carrière.

(2) Le personnel de services spécialisés devrait posséder les qualifications particulières requises pour ces services et les moyens de vérifier ces qualifications devraient être déterminés par l'organe approprié.

24. Il conviendrait d'envisager de compléter les programmes et les moyens de formation nationaux, mentionnés au paragraphe 23 ci-dessus, par une coopération internationale organisée notamment au niveau régional, sous forme d'échanges d'expériences et d'informations, ainsi que de programmes et de moyens communs de formation et de perfectionnement.

#### *Structure interne*

25. (1) Le système d'administration du travail devrait normalement comprendre une unité administrative spécialisée pour chacune des grandes fonctions techniques que la législation nationale confie à l'administration du travail.

(2) Il pourrait, par exemple, exister des unités administratives pour des matières telles que l'élaboration des normes relatives aux conditions de travail, l'inspection du travail, les relations professionnelles, l'emploi, la planification de la main-d'œuvre et la mise en valeur des ressources humaines, les relations internationales de travail et, le cas échéant, la sécurité sociale, la législation sur le salaire minimum et les questions relatives à des catégories spécifiques de travailleurs.

#### *Services extérieurs*

26. (1) Des mesures appropriées devraient être prises pour assurer l'organisation et le fonctionnement efficaces des services extérieurs de l'administration du travail.

(2) En particulier, ces mesures devraient:

- a) assurer une implantation des services extérieurs qui réponde aux besoins des diverses régions, les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressées étant consultées à cet effet;
- b) doter les services extérieurs du personnel, de l'équipement et des moyens de transport nécessaires pour leur permettre de s'acquitter efficacement des tâches qui leur incombent;
- c) pourvoir les services extérieurs d'instructions précises et suffisantes pour éviter que les dispositions législatives ou réglementaires ne soient interprétées différemment suivant les régions.

*(Suivent les signatures)*

**Convention n° 151  
concernant la protection du droit  
d'organisation et les procédures de détermination  
des conditions d'emploi dans la fonction publique**

---

*La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,*

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 7 juin 1978, en sa soixante-quatrième session;

Notant les dispositions de la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, de la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et de la convention et de la recommandation concernant les représentants des travailleurs, 1971;

Rappelant que la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, ne vise pas certaines catégories d'agents publics et que la convention et la recommandation concernant les représentants des travailleurs, 1971, s'appliquent aux représentants des travailleurs dans l'entreprise;

Notant l'expansion considérable des activités de la fonction publique dans beaucoup de pays et le besoin de relations de travail saines entre les autorités publiques et les organisations d'agents publics;

Constatant la grande diversité des systèmes politiques, sociaux et économiques des Etats Membres ainsi que celle de leurs pratiques (par exemple en ce qui concerne les fonctions respectives des autorités centrales et locales, celles des autorités fédérales, des Etats fédérés et des provinces, et celles des entreprises qui sont propriété publique et des différents types d'organismes publics autonomes ou semi-autonomes, ou en ce qui concerne la nature des relations d'emploi);

Tenant compte des problèmes particuliers que posent la délimitation du champ d'application d'un instrument international et l'adoption de définitions aux fins de cet instrument, en raison des différences existant dans de nombreux pays entre l'emploi dans le secteur public et le secteur privé, ainsi que des difficultés d'interprétation qui ont surgi à propos de l'application aux fonctionnaires publics de dispositions pertinentes de la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et des observations par lesquelles les organes de contrôle de l'OIT ont fait remarquer à diverses reprises que certains gouvernements ont appliqué ces dispositions d'une façon qui exclut de larges groupes d'agents publics du champ d'application de cette convention;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à la liberté syndicale et aux procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, question qui constitue le cinquième point à l'ordre du jour de la session;

## Relations de travail dans la fonction publique

---

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale,

adopte, ce vingt-septième jour de juin 1978, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978.

### Partie I. Champ d'application et définitions

#### Article 1

1. La présente convention s'applique à toutes les personnes employées par les autorités publiques, dans la mesure où des dispositions plus favorables d'autres conventions internationales du travail ne leur sont pas applicables.
2. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux agents de niveau élevé dont les fonctions sont normalement considérées comme ayant trait à la formulation des politiques à suivre ou à des tâches de direction ou aux agents dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel sera déterminée par la législation nationale.
3. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.

#### Article 2

Aux fins de la présente convention, l'expression «agent public» désigne toute personne à laquelle s'applique cette convention conformément à son article 1.

#### Article 3

Aux fins de la présente convention, l'expression «organisation d'agents publics» désigne toute organisation, quelle que soit sa composition, ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des agents publics.

### Partie II. Protection du droit d'organisation

#### Article 4

1. Les agents publics doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi.
2. Une telle protection doit notamment s'appliquer en ce qui concerne les actes ayant pour but de:
  - a) subordonner l'emploi d'un agent public à la condition qu'il ne s'affilie pas

## Relations de travail dans la fonction publique

---

à une organisation d'agents publics ou cesse de faire partie d'une telle organisation;

- b) congédier un agent public ou lui porter préjudice par tous autres moyens, en raison de son affiliation à une organisation d'agents publics ou de sa participation aux activités normales d'une telle organisation.

### Article 5

1. Les organisations d'agents publics doivent jouir d'une complète indépendance à l'égard des autorités publiques.
2. Les organisations d'agents publics doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des autorités publiques dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration.
3. Sont notamment assimilées aux actes d'ingérence, au sens du présent article, des mesures tendant à promouvoir la création d'organisations d'agents publics dominées par une autorité publique, ou à soutenir des organisations d'agents publics par des moyens financiers ou autrement, dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'une autorité publique.

## Partie III. Facilités à accorder aux organisations d'agents publics

### Article 6

1. Des facilités doivent être accordées aux représentants des organisations d'agents publics reconnues, de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions aussi bien pendant leurs heures de travail qu'en dehors de celles-ci.
2. L'octroi de telles facilités ne doit pas entraver le fonctionnement efficace de l'administration ou du service intéressé.
3. La nature et l'étendue de ces facilités doivent être déterminées conformément aux méthodes mentionnées dans l'article 7 de la présente convention ou par tous autres moyens appropriés.

## Partie IV. Procédures de détermination des conditions d'emploi

### Article 7

Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures permettant la négociation des conditions d'emploi entre les autorités publiques intéressées et les organisations d'agents publics, ou de toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions.

**Partie V. Règlement des différends****Article 8**

Le règlement des différends survenant à propos de la détermination des conditions d'emploi sera recherché, d'une manière appropriée aux conditions nationales, par voie de négociation entre les parties ou par une procédure donnant des garanties d'indépendance et d'impartialité, telle que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage, instituée de telle sorte qu'elle inspire la confiance des parties intéressées.

**Partie VI. Droits civils et politiques****Article 9**

Les agents publics doivent bénéficier, comme les autres travailleurs, des droits civils et politiques qui sont essentiels à l'exercice normal de la liberté syndicale, sous la seule réserve des obligations tenant à leur statut et à la nature des fonctions qu'ils exercent.

**Partie VII. Dispositions finales****Article 10**

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

**Article 11**

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.
2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.
3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

**Article 12**

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.
2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe

## Relations de travail dans la fonction publique

---

précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

### Article 13

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.
2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

### Article 14

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

### Article 15

Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

### Article 16

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement:
  - a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 12 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur;
  - b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

#### Article 17

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.

*(Suivent les signatures)*

25384

**Recommandation n° 159**  
**concernant les procédures de détermination**  
**des conditions d'emploi dans la fonction publique**

*Texte authentique*

---

*La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,*

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 7 juin 1978, en sa soixante-quatrième session; Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à la liberté syndicale et aux procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, question qui constitue le cinquième point à l'ordre du jour de la session;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une recommandation complétant la convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978,

adopte, ce vingt-septième jour de juin 1978, la recommandation ci-après, qui sera dénommée Recommandation sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978.

1. (1) Dans les pays qui appliquent des procédures de reconnaissance des organisations d'agents publics en vue de déterminer les organisations qui bénéficieront de façon préférentielle ou exclusive des droits visés dans les parties III, IV ou V de la convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, ladite détermination devrait être fondée sur des critères objectifs et préalablement définis relatifs au caractère représentatif des organisations.

(2) Les procédures visées au sous-paragraphe (1) ci-dessus devraient être telles qu'elles n'encouragent pas la prolifération d'organisations couvrant les mêmes catégories d'agents.

2. (1) En cas de négociation des conditions d'emploi conformément à la partie IV de la convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, les personnes ou organes habilités à négocier au nom de l'autorité publique intéressée et la procédure visant à donner effet aux conditions d'emploi ainsi négociées devraient être déterminées par la législation nationale ou par d'autres moyens appropriés.

(2) Au cas où des méthodes autres que la négociation sont suivies pour permettre aux représentants des agents publics de participer à la détermination des conditions d'emploi, la procédure applicable en vue d'une telle participation et en vue de la détermination définitive de ces questions devrait être déterminée par la législation nationale ou par d'autres moyens appropriés.

Relations de travail dans la fonction publique

---

3. Lorsque des accords sont conclus entre une autorité publique et une organisation d'agents publics, conformément au sous-paragraphe (1) du paragraphe 2 de la présente recommandation, leur période de validité ou les procédures à suivre pour y mettre fin, les renouveler ou les réviser, ou les deux, devraient normalement être précisées.

4. Pour déterminer la nature et l'étendue des facilités qui devraient être accordées aux représentants des organisations d'agents publics conformément au paragraphe 3 de l'article 6 de la convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, il conviendrait de tenir compte de la recommandation concernant les représentants des travailleurs, 1971.

*(Suivent les signatures)*

25384