

Compte rendu

des séances de la Commission consultative mixte prévue par l'arrangement entre la Suisse et l'Italie, du 22 juin 1948, relatif à l'immigration de travailleurs italiens en Suisse

(session du 28 juin au 1er juillet 1954, à Berne)

Ordre du jour proposé par la délégation italienne :

1. Mesures et prescriptions qui permettraient d'obtenir que les travailleurs saisonniers italiens soient en possession d'un contrat de travail régulier pendant toute la durée de leur emploi en Suisse, conformément aux art. 9 et ss. de l'arrangement du 22 juin 1948 entre la Suisse et l'Italie relatif à l'immigration de travailleurs italiens en Suisse, ainsi qu'aux instructions établies à cet effet par l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail dans ses circulaires No E 46 du 11 mars 1949 et No E 84 du 14 novembre 1951.
2. Recrutement de la main-d'oeuvre italienne pour la Suisse et régime qui lui est applicable en Suisse conformément à l'arrangement précité.
3. Conditions de travail de la main-d'oeuvre occupée dans l'agriculture, notamment en ce qui concerne la durée du travail, les congés et les vacances.
4. Réclamations et enquêtes relatives à l'application de l'arrangement (art. 21 de l'arrangement du 22 juin 1948).
5. Régime fiscal de la main-d'oeuvre saisonnière italienne admise en Suisse, compte tenu du caractère temporaire de son séjour en Suisse (acte final annexé à l'arrangement du 22 juin 1948, art. 17).

Séance du 28 juin 1954, 10h. du matin

M. ZEHNDER, chef de la délégation suisse, en souhaitant la bienvenue à la délégation italienne, exprime la conviction que, malgré le mauvais temps à l'extérieur, il n'y aura pas de nuages entre les deux délégations durant les négociations.

M. REALE, chef de la délégation italienne, après avoir remercié, relève que l'émigration en Suisse est celle qui donne le plus de satisfaction aux autorités italiennes.

Il propose d'aborder les questions dans l'ordre qui a été suggéré par la délégation italienne. D'autres questions pourront venir s'ajouter, au cours des discussions, à celles qui ont déjà été indiquées. Une discussion générale paraît inutile.

La Commission consultative italo-suisse n'a pas la faculté de modifier l'accord de 1948, elle peut seulement l'interpréter.

Or il convient de relever que depuis la conclusion de l'accord italo-suisse en 1948, l'interprétation de plusieurs de ses dispositions a passablement changé. Tout a bien marché tant qu'on observait l'esprit de ces prescriptions, mais les réclamations ont commencé à devenir plus nombreuses lorsqu'on s'est écarté du sens que les deux gouvernements ont voulu donner à l'accord. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne le problème des contrats de travail (point 1).

Depuis 1951, des travailleurs italiens de plus en plus nombreux viennent en Suisse avec un passeport touristique. D'une manière générale, les autorités suisses de police accordent les permis de séjour a priori et non a posteriori. Il y a cependant des différences entre les cantons. Par exemple, dernièrement, le canton du Valais a laissé entrer des ouvriers italiens porteurs de passeports touristiques, à condition qu'ils se rendent dans le canton de Vaud. Au Tessin, des chefs d'entreprises conseillent aux travailleurs italiens de venir avec des passeports touristiques.

Il y a de grands inconvénients à ce que les immigrants soient dépourvus de contrats. Ces inconvénients sont moins graves lorsqu'il s'agit d'engagements dans la grande industrie, mais là aussi cet état de choses peut causer des désagréments par suite de l'absence de l'assurance complémentaire contre les accidents non professionnels. En revanche, les inconvénients sont les plus graves dans l'agriculture, dans le service de maison et dans l'hôtellerie. En effet, seuls quelques cantons possèdent des contrats collectifs de travail dans ces branches professionnelles. Lorsque l'Italien n'a aucun contrat, il y a donc possibilité d'abus de la part des employeurs. En outre, le travailleur italien est privé de l'assurance contre la maladie.

D'autre part, il ne faut pas négliger non plus les inconvénients d'ordre politique et psychologique causés par l'arrivée de travailleurs italiens qui ne possèdent pas d'engagements et qui courent le risque d'être obligés de retourner chez eux. Beaucoup de travailleurs italiens n'ont pas d'argent pour payer leur retour en chemin de fer. L'Ambassade doit couvrir les frais de voyage. Ces gens ont parfois vendu tout ce qu'ils avaient en Italie et seront complètement démoralisés s'ils ne trouvent pas la situation qu'ils espéraient en Suisse. A leur retour chez eux, ils parleront mal de la Suisse.

La concurrence faite aux travailleurs suisses ne doit pas non plus être prise à la légère. Il faudrait s'attendre

- 3 -

à des réactions fâcheuses de la part des ouvriers suisses si des Italiens étaient engagés à des conditions inférieures.

A mentionner également des conséquences fâcheuses en ce qui concerne la visite sanitaire. Beaucoup de travailleurs italiens éludent cette visite à la frontière. En revanche, il arrive que des touristes authentiques soient soumis à la visite; ils en sont furieux. Le Service fédéral de l'hygiène publique a demandé l'aide de Rome pour veiller à ce que les travailleurs italiens ne reçoivent pas de passeports touristiques. Il est difficile pour les autorités italiennes de prendre de telles mesures, car, selon la Constitution italienne, chaque Italien a droit au passeport, sous réserve des obligations militaires.

M. REALE se réfère aussi aux circulaires de l'OFIAMI des 11 mars 1949 et 14 novembre 1951.

Selon ses estimations, du 1er janvier au 15 juin 1954, 4000 Italiens sont entrés irrégulièrement en Suisse (900 par Brigue et 3100 par Chiasso). Ce chiffre représente les cas vérifiés par l'Ambassade, mais en réalité il y en a au moins le triple.

Le moyen qui doit être envisagé pour remédier à tous ces inconvénients, c'est que les permis de séjour ne soient accordés que sur présentation des contrats visés par les représentations italiennes en Suisse.

M. ZEHNDER constate que l'habileté des travailleurs italiens pour éluder les dispositions rejoint le système libéral suisse. Sur 160.000 ouvriers italiens qui entrent chaque année en Suisse, le nombre de ceux qui n'ont pas de contrat est assez faible si l'on s'en tient au chiffre indiqué par la délégation italienne. Les graves inconvénients dont celle-ci fait état se réduisent à peu de choses.

Il ne faut pas vouloir appliquer les accords internationaux d'une manière trop rigide; les exceptions sont sympathiques dans tout accord.

L'administration suisse fait preuve de bonne volonté pour appliquer les dispositions de l'accord italo-suisse. Mais la délégation suisse tient à relever que l'article 9, 2e alinéa, ne contient d'obligation que pour les autorités italiennes. Les autorités suisses n'ont aucune obligation de refuser l'autorisation de séjour quand le contrat de travail fait défaut.

M. REALE estime que s'il n'y a pas d'obligation pour la Suisse, il était inutile de faire un accord, car tout le système repose entièrement sur le contrat de travail. Il se réfère aux articles 3 et 5 de l'accord. Les autorités suisses ne peuvent pas donner de permis de séjour aux personnes qui ne remplissent pas les conditions prévues par l'accord.

M. ZEHNDER considère le marché noir de la main-d'oeuvre italienne comme un marché régulier. Ce marché n'est pas illégal et la Suisse n'est pas tenue de l'empêcher. Il est peut-être illégal du point de vue italien, mais alors les autorités italiennes auraient dû appliquer l'article 9, 2e alinéa, au lieu d'accorder aussi libéralement les passeports. Dès lors la raison pour laquelle l'accord n'est pas appliqué doit être attribuée au changement des conditions en Italie. Les autorités suisses ont essayé depuis plusieurs années de donner suite aux vœux de l'Ambassade d'Italie. Les circulaires de l'OFIAMI en font foi, mais il devient de plus en plus difficile de réaliser ce qui est demandé. D'ailleurs, on cherche en vain les grands inconvénients dont parle M. Reale.

M. REALE répond que les inconvénients existent non pour les employeurs, mais pour les travailleurs qui acceptent des conditions inférieures. Quand on saura en Italie que les contrats de travail ne sont plus nécessaires, personne n'en aura plus. Les employeurs choisiront leurs ouvriers dans la même région de l'Italie, ce qui est contraire aux intérêts italiens. Les autorités italiennes désirent que la main-d'oeuvre demandée en Suisse soit recrutée dans les régions d'Italie où il y a le plus de chômage. Dans le Nord le chômage est moins fort. Pourquoi faire un accord si chaque employeur peut choisir ses ouvriers à sa guise ?

M. ZEHNDER répète que l'accord a bien joué pour la grande masse des travailleurs.

M. REALE réplique que c'est peut-être le cas pour le moment, mais que cela changera au fur et à mesure que l'accord perdra de son efficacité.

M. ZEHNDER se demande pourquoi il faudrait envisager l'avenir avec pessimisme.

M. REALE rappelle que les inconvénients sont manifestes dans les branches où il n'y a pas de contrat collectif de travail, c'est-à-dire dans l'agriculture, le service de maison et l'hôtellerie, donc pour les plus misérables des ouvriers italiens.

Le nombre de cas où le contrat fait défaut augmente sans cesse, d'après les constatations de l'Ambassade. Celle-ci n'a pas la possibilité de défendre les travailleurs italiens dans les branches indiquées s'ils ne possèdent pas de contrat de travail.

La délégation italienne ne demande pas d'engagement formel de la part des autorités suisses, mais voudrait seulement que les autorités cantonales se conforment aux circulaires de l'OFIAMI.

M. ZEHNDER est disposé à faire preuve d'une grande compréhension pour les désirs de la délégation italienne. Toutefois, les autorités suisses sont dans l'impossibilité d'obliger les employeurs à faire un contrat déterminé là où il n'existe pas de normes, par exemple dans le service de maison. La fixation du salaire est une question individuelle. Pour les Suisses aussi, les salaires varient selon les cas. M. Zehnder fait remarquer qu'il n'y a pas non plus de protection officielle pour les Suisses dans l'agriculture et le service de maison.

M. JOBIN expose la genèse de l'arrangement italo-suisse. Le visa des contrats de travail a été demandé par les autorités italiennes. Les autorités suisses ont été obligées d'accepter cette exigence parce que le passeport italien était délivré au compte-gouttes après la guerre. D'autre part, l'organisation des services italiens compétents, en particulier des offices du travail, était rudimentaire et fonctionnait lentement. Il s'écoulait parfois des délais d'une longueur extraordinaire avant la délivrance du passeport, surtout lorsqu'une enquête était nécessaire en Italie. Les autorités suisses ont dû insister à Rome, en 1948, pour que les travailleurs italiens obtiennent rapidement leurs passeports. C'est pourquoi elles ont dû accepter le système du visa des contrats de travail.

A cette époque, les autorités italiennes avaient la possibilité de refuser le passeport et elles pouvaient donc vérifier l'existence du contrat de travail. Maintenant le visa consulaire a été supprimé; les Italiens peuvent donc entrer sans visa consulaire en Suisse et, comme les autorités italiennes donnent des passeports à tout le monde, il n'y a plus moyen de faire un contrôle à l'entrée.

Faut-il refouler un Italien qui ne possède pas le contrat visé? Ce serait désastreux, surtout si l'Italien n'a pas d'argent pour retourner chez lui. Les autorités suisses sont larges pour éviter un désastre, d'autant que les travailleurs italiens arrivant sans contrat ne nous font généralement pas de tort. C'est au départ que se pose le problème soulevé par la délégation italienne. L'Italie ne peut-elle pas retenir ses ressortissants par des instructions aux préfetures et aux offices du travail?

Les autorités suisses ne peuvent combler les lacunes de la loi italienne. L'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail a essayé de donner des instructions aux offices du travail, mais sans résultat satisfaisant.

D'une part, les employeurs suisses seraient mécontents si les autorités suisses renvoyaient les travailleurs italiens arrivant sans contrat. D'autre part, l'ouvrier italien doit gagner sa vie sur le champ. Si la police ne lui donne pas l'autorisation tout de suite, il ne pourra travailler, il devra attendre plusieurs jours sans gagne-pain et peut-être sans argent. Que fera-t-il alors? C'est une énigme. S'il travaille, il sera frappé d'une amende et peut-être renvoyé en Italie. Il y a là un problème humanitaire qui dépasse l'application de l'accord italo-suisse.

Le principe de l'égalité de traitement entre les Italiens et les nationaux est dans tous les cas sauvegardé. Les autorités suisses et les syndicats font tout pour assurer le respect des conditions normales et usuelles de travail.

Des exigences excessives de la part des Italiens ne pourraient que pousser les employeurs à se passer d'eux et à les remplacer par des Allemands et des Autrichiens. Le nombre de ces étrangers a beaucoup augmenté au détriment de la main-d'oeuvre italienne.

Il importe d'ailleurs de relever que le système du contrat de travail n'existe pas pour les autres étrangers. Et pourtant, les autorités suisses ne reçoivent pas de plaintes à ce sujet de la part des Allemands et des Autrichiens.

On pourrait convenir avec l'Union suisse des paysans que les employeurs qui n'observent pas les conditions usuelles de travail seront signalés aux autorités cantonales compétentes afin qu'ils n'obtiennent plus de main-d'oeuvre étrangère (liste noire).

M. BOUNOUS se plaint à relever que la Direction générale de l'émigration n'a qu'à se louer de l'application de l'accord. Certains points pourraient cependant faire l'objet d'un examen. Ces questions n'ont peut-être pas une grande importance du point de vue numérique, mais elles présentent des aspects négatifs qui donnent à réfléchir et qui retiennent particulièrement l'attention de la presse et du parlement italiens. Les critiques ne voient pas le fait qu'il y a 250.000 Italiens en Suisse, mais ils n'aperçoivent que les épisodes désagréables. Ces épisodes sont vite connus en Italie grâce au tam-tam.

Un inconvénient majeur de l'état de choses actuel, c'est que le ministère du travail italien est souvent saisi de demandes de main-d'oeuvre pour des employeurs suisses, par exemple pour l'hôtellerie, mais lorsque cette main-d'oeuvre est recrutée, l'organisme suisse qui l'a requise fait savoir qu'elle n'est plus nécessaire parce que les employeurs ont recruté directement le personnel dont ils avaient besoin.

La délégation italienne ne veut pas discuter de l'application juridique de l'accord. Mais du point de vue de l'opportunité politique, il faudrait essayer d'en améliorer l'application et de remédier aux inconvénients existant, même s'ils ne sont pas essentiels. Si les autorités cantonales insistaient pour avoir le contrat de travail, le phénomène dont se plaint la délégation italienne disparaîtrait rapidement après une période de crise.

La délégation italienne ne demande pas un engagement; elle voudrait seulement que les autorités italiennes soient aidées. Elle ne voit pas quelles difficultés il y aurait pour les autorités de police suisses à refuser l'autorisation de séjour à ceux qui n'ont pas de contrat visé. Il faudrait accélérer la procédure pour que l'immigrant n'ait pas longtemps à attendre. Il arriverait évidemment, surtout au début, qu'on soit obligé de renvoyer des Italiens chez eux, mais cela s'arrange-

rait rapidement, dès que la nouvelle attitude des autorités suisses serait connue en Italie.

M. REALE fait observer, que dans la plupart des cas, les difficultés constatées surgissent à cause de travailleurs que des employeurs ont recrutés directement et ont fait venir d'Italie sans contrat. Pourquoi ne leur ont-ils pas donné de contrat au moment de l'engagement ? Il aurait fallu faire viser le contrat immédiatement par le consulat. Le but de ces employeurs est de ne pas payer les frais de voyage et de ne pas se soumettre à certaines conditions établies d'un commun accord; ce ne sont pas les grandes entreprises qui agissent ainsi, mais plutôt de petits employeurs.

On comprend qu'on fasse des exceptions à certaines règles par esprit humanitaire. Mais il est inadmissible qu'on autorise des employeurs à faire venir des Italiens sans contrat.

Le principe de l'égalité de traitement est excellent dans les branches où il y a des Suisses au travail. Mais l'agriculture et le service de maison, de même que l'hôtellerie, sont désertés par la main-d'oeuvre suisse. Il ne sert donc à rien pour les travailleurs italiens d'être mis sur le même pied que les Suisses.

M. JOBIN réplique que, dans l'agriculture, les ouvriers agricoles suisses sont encore en majorité. Le pourcentage des étrangers ne dépasse pas 15 ou 20% de tous les salariés dans l'agriculture. Des chiffres précis seront encore fournis à ce sujet à la délégation italienne, de même que pour le service de maison et l'industrie hôtelière.

Les associations agricoles ont fixé des salaires minimums pour l'agriculture, variables selon les régions. On ne peut les égaliser; ce serait dangereux du point de vue économique et social. Le Conseil fédéral s'efforce d'éviter la hausse des salaires et des prix. Les associations agricoles ont donné leur parole de ne pas prêter la main à une hausse. Les autorités suisses ne peuvent donc admettre que les employeurs soient mis sous pression pour consentir à une augmentation des salaires de la main-d'oeuvre étrangère. Cette remarque est aussi valable pour les autres branches économiques.

La liste des inconvénients signalés par M. Reale fait une certaine impression, mais il ne faut pas oublier que les employeurs engagent généralement des Italiens qu'ils connaissent déjà ou qui leur sont recommandés. S'ils ne font pas de contrats par écrit, c'est qu'ils n'en ont pas l'habitude. Il est possible qu'au début ils engagent ces étrangers à un taux un peu plus bas, mais ils se réservent d'augmenter le salaire s'ils sont contents. Les offices du travail ne peuvent pas les obliger à faire un contrat en leur imposant des clauses déterminées; ils se refusent à agir ainsi, car ils se mettraient les employeurs sur le dos. Il est impossible d'ob-

tenir un système idéal. Dans l'ensemble toutefois, les réclamations sont peu nombreuses, compte tenu de la masse des travailleurs italiens. La délégation suisse pourra remettre un aide-mémoire à la délégation italienne d'où il ressortira qu'il ne reste presque rien des réclamations dont la presse italienne a fait état.

M. ZEHNDER pense qu'il ne faut pas chercher à compliquer les choses. L'essentiel, c'est que les Italiens viennent en grand nombre en Suisse. Si les complications deviennent trop grandes, les employeurs nous renonceront à prendre des Italiens et ceux qui ne sont pas nous protesteront énergiquement auprès de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

M. BAECHTOLD croit que si, techniquement, il serait possible de trouver un moyen pour faire dépendre l'autorisation du contrat visé, pratiquement cela ne marcherait pas. Les autorités fédérales ne peuvent d'ailleurs pas donner d'instructions impératives aux cantons sur ce point.

D'après l'accord de 1948, la Suisse n'est pas tenue d'exiger un contrat; les autorités fédérales ne peuvent donc le prescrire aux cantons. Une simple recommandation n'est d'ailleurs pas concevable non plus, car le système ne convient pas en pratique. L'existence du contrat de travail ne protège du reste pas contre les abus. C'est au contraire une cause d'abus; le contrat donne un caractère trop rigide aux conditions d'engagement. On voit par exemple des jeunes filles de moins de 18 ans, n'ayant aucune expérience du service de maison, qui obtiennent, en vertu du contrat, un salaire de 120 francs par mois, ce qui est exagéré. Le contrat pousse donc à la hausse des salaires.

M. REALE réplique que les salaires minimums sont fixés d'entente avec l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

M. JOBIN fait allusion à la hausse des salaires des travailleurs agricoles provoquée par l'intervention du consulat d'Italie à Genève; cette hausse est contraire à la politique du gouvernement fédéral.

M. ZEHNDER se demande ce qui arriverait si l'on renonçait au contrat de travail: tout resterait sans doute dans l'état actuel.

M. REALE constate que la délégation suisse cherche à supprimer le contrat. L'abolition du contrat serait la fin de l'accord.

M. BAECHTOLD pense qu'on pourrait remplacer les dispositions de l'accord par un article unique: Les Italiens sont traités comme les Suisses.

M. REALE fait remarquer qu'il reste encore l'article 17.

M. JOBIN déclare que tout l'échafaudage de l'accord est ébranlé depuis que les autorités italiennes délivrent le passeport sans difficulté.

M. REALE demande ce que feront les autorités suisses si l'Ambassade d'Italie refuse de renouveler les passeports des Italiens sans contrat.

M. ZEHNDER fait connaître que la Suisse n'a pas l'intention de dénoncer l'accord de 1948, car il est encore utile. Mais faut-il le modifier pour un faible pourcentage de cas difficiles ?

M. REALE réplique qu'il ne s'agit pas de modifier l'accord mais d'en améliorer l'application.

M. ZEHNDER conseille à la délégation italienne de ne pas insister sur ce point; ce serait la goutte d'eau qui ferait déborder la coupe.

M. KAUFMANN voudrait qu'on ne perde pas de vue les justes proportions. On a isolé et dramatisé des cas d'espèce. Ne vaudrait-il pas mieux changer et clarifier l'atmosphère en constatant que les choses ont bien marché dans l'ensemble ? De minimis non curat praetor.

M. REALE est d'accord avec M. Kaufmann, mais fait remarquer qu'en Italie l'opposition n'est pas dirigée comme en Suisse.

M. BOUNOUS signale que l'émigration italienne est une émigration dirigée dans tous les pays. Il n'y a pas de pays d'Europe où les Italiens émigrent sans contrat.

Les employeurs suisses ne peuvent se plaindre du système du contrat de travail, car il est admis dans l'arrangement. Ce système est d'ailleurs conforme aux intérêts de la Suisse. En cas de chômage en Italie, l'entrée des Italiens sans contrôle pourrait devenir massive. De même, que faudrait-il faire s'il y avait du chômage en Suisse ? Pourquoi ne pas voir dès aujourd'hui l'opportunité de régler ces questions ?

M. ZEHNDER explique que les employeurs suisses ne peuvent pas être traités dans l'agriculture et le service de maison comme dans la grande industrie.

M. REALE répète que la délégation italienne ne demande aucune innovation. Le système des contrats de travail fonctionne déjà sans difficulté dans certains cantons, par exemple dans le canton de Vaud. Au surplus, les clauses du contrat et les salaires minimums sont fixés avec l'assentiment de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

Séance du 28 juin 1954, après-midi, 16h.30

M. DANZI expose les raisons pour lesquelles le contrat de travail est nécessaire du point de vue italien. Tout d'abord la nécessité du contrat de travail est conditionnée par la procédure de recrutement. D'après l'accord italo-suisse, le recrutement individuel reste l'exception; il contrecarre le recrutement opéré par l'entremise des autorités italiennes. C'est ainsi que cette année, la Société suisse des hôteliers a demandé 1200 personnes au ministère du travail; pour finir, 200 personnes seulement sont parties, car les autres avaient été recrutées directement.

Tous les pays ont réglé la question. Par exemple la France possède une procédure obligatoire de recrutement par l'ONI. En Angleterre, il existe des contrats-types. Le contrat de travail est nécessaire pour les travailleurs étrangers, car les conditions d'engagement ne sont pas les mêmes que pour les nationaux. Il y a plusieurs conditions particulières pour les étrangers.

D'autre part, le contrat de travail est indispensable aussi pour l'information des émigrants. Cette information est une tâche prévue par les conventions internationales.

La direction italienne de l'émigration recommande aux émigrants de ne pas partir sans contrat. Elle se réfère à cet égard à la convention internationale sur les travailleurs migrants, qui prévoit l'obligation du contrat.

M. KAUFMANN fait remarquer que la Suisse n'a pas adhéré à cette convention. Elle n'a aucune obligation d'ordre international.

M. REALE croit tout de même que le système prévu par la convention internationale va dans le sens de l'intérêt général.

M. JOBIN désire qu'on distingue bien entre les deux systèmes. En Suisse on a toujours pratiqué l'émigration individuelle par tradition. Par contre, en ce qui concerne la France et la Grande-Bretagne, le recrutement de la main-d'oeuvre italienne se fait sur une base collective. Nous ne pouvons pas appliquer ce système, notre loi ne le permettant pas. Les offices du travail n'ont pas de monopole du placement.

Le placement et le recrutement de la main-d'oeuvre étrangère incombent aux organismes professionnels et d'utilité publique et non aux offices du travail. Même les bureaux de placement à but lucratif n'ont pu être supprimés.

M. ZEHNDER pense qu'il n'est plus nécessaire de renseigner les Italiens sur les conditions de travail existant en Suisse. Comme on l'a dit, il y a une espèce de tam-tam; dans le village italien le plus reculé on est tout de suite renseigné sur ce qui se passe en Suisse; c'est ce qui explique d'ailleurs l'existence du marché parallèle. Si le tam-tam ne fonctionnait pas, il y aurait peut-être moins de travailleurs italiens en Suisse.

C'est un cas où il faut renoncer à l'application d'un principe dans l'intérêt supérieur de ceux qui bénéficient de ce principe. Si on veut atteindre l'idéal, on peut nuire à l'engagement des Italiens.

M. REALE fait observer que les travailleurs agricoles du Nord de l'Italie ne viennent plus en aussi grand nombre, car les conditions d'existence sont meilleures maintenant dans leur région. Ceux qui cherchent surtout à venir actuellement, ce sont les travailleurs du Centre et du Midi qui meurent de faim.

M. JOBIN répond que le secrétariat des paysans bernois n'a eu aucune peine cette année à recruter le personnel dont il avait besoin dans le Nord de l'Italie. Il a trouvé beaucoup plus de travailleurs qu'il ne lui en fallait; les offices du travail italiens peuvent en fournir autant qu'on en veut.

L'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail serait disposé à rédiger un bulletin spécial pour les Italiens venant en Suisse pour leur faire connaître les conditions de travail existant dans les principales branches.

M. REALE répète que les travailleurs italiens qui protestent à l'Ambassade sont ceux qui n'ont pas de contrat.

M. JOBIN donne connaissance des chiffres fournis par le recensement fédéral de 1950. Il y avait alors 84115 salariés dans l'agriculture (membres des familles travaillant dans les exploitations non compris); 11600 de ces salariés étaient des étrangers, dont 9500 Italiens. Dans le service de maison, il y avait 111.724 employés en tout; 38891 étaient des étrangers, dont 13196 Italiens. Dans l'hôtellerie, on comptait 61575 salariés; sur ce nombre 14066 étaient des étrangers, parmi lesquels il y avait environ 13500 Italiens.

M. BOUNOUS constate que 85% des Italiens viennent en Suisse avec un contrat. Le problème se pose donc pour 15% seulement. Si les Italiens savaient qu'ils seront refoulés à défaut de contrat, ces 15% diminueraient rapidement.

M. JOBIN rappelle que les circulaires adressées aux offices du travail n'ont pas eu l'effet qu'on en attendait. La plupart des offices cantonaux du travail ne veulent pas vérifier l'existence du contrat de travail italien. D'ailleurs, les polices cantonales des étrangers ne transmettent pas tous les cas d'étrangers aux offices du travail.

M. BAECHTOLD insiste sur le fait que les cantons sont souverains. Dès l'instant où l'égalité de traitement est assurée aux Italiens, cela doit suffire.

M. REALE fait observer que le contrat a justement pour but de s'assurer que l'égalité de traitement est respectée. En outre il est nécessaire pour que le travailleur italien puisse bénéficier de l'assurance-maladie et de l'assurance complémentaire contre les accidents non professionnels. Sans contrat, comment la police des étrangers peut-elle s'assurer que les conditions de travail sont satisfaisantes ?

M. BAECHTOLD explique que la police vérifie les conditions de travail. Si elle a des doutes elle consulte l'office du travail.

M. ZEHNDER se demande comment on pourrait repérer les cas où les travailleurs italiens ont à se plaindre des inconvénients graves dont M. Reale a parlé.

M. REALE se plaint précisément de ne pas avoir le moyen de les découvrir. Seul le contrat de travail lui fournirait cette possibilité.

M. JOBIN en revient au fait que l'Italie a elle-même supprimé les bases du contrôle.

M. REALE déclare qu'il pourrait demander aux consulats de ne pas renouveler les passeports sans contrat de travail. La police des étrangers pourrait-elle alors donner ou renouveler les autorisations de séjour ?

M. ZEHNDER réplique que ce serait le bon droit des Italiens, mais que ce ne serait pas raisonnable. Introduire des innovations ne ferait que pousser les employeurs suisses à engager des Allemands ou des Autrichiens plutôt que des Italiens.

M. JOBIN est persuadé que les inconvénients auxquels la délégation italienne fait allusion ne sont pas graves. Les offices du travail doivent de toute façon s'assurer que les conditions faites aux étrangers sont conformes aux conditions normales. Les organisations syndicales veillent jalousement à ce que le principe de l'égalité de traitement soit garanti. Même en l'absence d'un contrat de travail écrit, les travailleurs italiens ont toute garantie qu'ils bénéficieront des conditions usuelles.

M. BOUNOUS se demande quelle sera la situation des Italiens entrés en Suisse sans contrat au point de vue de l'assurance-maladie. Les Suisses sont-ils assurés ?

M. JOBIN fournit des explications détaillées sur le régime de l'assurance-maladie en Suisse. Sur 4.800.000 Suisses, 2 millions environ sont assurés.

M. REALE fait observer que les Suisses tombant malades sont assistés au besoin par les communes, s'ils n'ont pas d'assurance; les Italiens doivent partir.

M. JOBIN déclare que l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail pousse les associations professionnelles à généraliser l'assurance-maladie. Il est prêt à recommander aux offices du travail de faire en sorte que les employeurs assurent leur personnel italien contre la maladie. Cela irait déjà très loin. Il faut prendre garde de ne pas pousser les employeurs, par des difficultés bureaucratiques, à donner la préférence aux Allemands et aux Autrichiens, dont le nombre augmente sensiblement au détriment des Italiens, notamment dans le service de maison.

M. BAECHTOLD remarque d'ailleurs que la Suisse a elle-même le plus grand intérêt à contrôler les conditions de travail des étrangers pour assurer la paix sociale.

M. ZEHNDER souligne qu'à son point de vue le département politique considère favorablement l'immigration italienne en Suisse et lui donne la préférence sur d'autres mouvements immigratoires.

M. REALE conclut en déclarant qu'il ne veut pas faire une question de principe de la présentation du contrat de travail, mais qu'il désire protéger ses compatriotes.

M. ZEHNDER propose de passer à l'examen du point 3 de l'ordre du jour (conditions de travail dans l'agriculture).

- 14 -

M. REALI explique qu'il s'agit de la durée du travail. Les difficultés dont se plaignent les ouvriers italiens proviennent presque toujours du canton de Berne.

Il résulte d'un examen comparatif des contrats-types, existant dans la plupart des cantons, ainsi que de l'enquête que le secrétariat suisse des paysans, à Brougg, a faite en 1951 au sujet des conditions de travail dans les exploitations rurales, que la durée du travail est en moyenne de 12 à 13 heures un peu partout. Mais c'est une moyenne pour les Suisses et non pour les Italiens, qui ne sont pas là en hiver. En été les travailleurs italiens n'ont pas une minute de répit. D'autre part le congé du dimanche n'est pas respecté.

Sans contrat de travail, il n'est pas possible de veiller à ce que les dispositions relatives à la durée du travail soient respectées. Si les offices du travail pouvaient s'engager à veiller à ce que les Italiens ne travaillent pas plus de 12 heures par jour, l'Italie renoncerait plus facilement au contrat de travail.

M. JOBIN met en garde contre l'industrialisation des conditions de travail dans l'agriculture. Dans notre pays, il n'existe en général que la petite et la moyenne propriété et les conditions sont différentes de celles qui règnent en Italie. Il y a des périodes de pointe où il faut faire très rapidement certains travaux, mais cela ne dure que quelques jours. L'activité est réduite pendant les périodes intermédiaires. Il y a d'ailleurs aussi beaucoup d'Italiens qui continuent à travailler en Suisse pendant l'hiver.

Rien n'est aussi sensible que l'agriculture. Nos agriculteurs se plaignent de l'augmentation de leurs charges et se rabattent sur le prix de vente de leurs produits. Le versement de suppléments de salaires pendant les heures supplémentaires entraînerait une augmentation du coût de la production. Les autorités suisses n'ont aucun pouvoir pour imposer une telle réforme.

M. JOBIN donne ensuite connaissance du résultat des enquêtes faites par l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail au sujet des plaintes transmises par l'Ambassade d'Italie.

M. BOUNOUS estime qu'un travailleur ayant accompli des heures supplémentaires a bien droit à une indemnité, même si l'on part de l'idée qu'il ne faut pas pousser à la hausse du coût de la vie.

M. JOBIN fait remarquer que les Italiens sont traités comme les Suisses.

M. BOUNOUS réplique que l'égalité de traitement est plus un mot qu'une réalité pour les étrangers. Il faudrait laisser au travailleur le choix entre un congé extraordinaire et un supplément de salaire. Le choix devrait être fait par le travailleur plutôt que par l'employeur.

M. KAUFMANN pense qu'on ne peut pas imposer une telle disposition aux employeurs suisses. Il convient d'ailleurs de remarquer que les contrats-types de travail stipulent une durée minimum du travail et non une moyenne. A cet égard les dispositions des contrats-types sont très diverses; dans plusieurs d'entre eux, la durée du travail est supérieure à 12 heures et va même jusqu'à 16 ou 17 heures.

M. REALE conteste que la durée du travail fixée dans les contrats-types soit une durée minimum; il s'agit bel et bien d'une moyenne, comme l'indique l'expression "en règle générale". D'ailleurs, la délégation italienne ne demande pas une modification des contrats-types, mais voudrait simplement que les clauses de ces contrats soient reprises dans le contrat de travail de la main-d'oeuvre italienne.

M. KAUFMANN ne peut pas admettre l'interprétation de M. Reale.

M. JOBIN juge préférable que les employeurs augmentent les salaires des ouvriers dont ils sont satisfaits, comme c'est d'ailleurs le cas actuellement.

M. ZEHNDER constate que la délégation suisse n'a pas la possibilité d'imposer une réforme aux employeurs. En dehors de toute mesure législative, n'y aurait-il pas une possibilité pratique de donner satisfaction à la délégation italienne ?

M. REALE en revient au contrat de travail, seul moyen, à son avis, de protéger la main-d'oeuvre agricole italienne.

Séance du 29 juin 1954, 10h. du matin

La discussion continue sur le point 3 de l'ordre du jour italien.

M. REALE propose de créer un petit comité chargé d'examiner les plaintes des travailleurs italiens et de chercher à les résoudre à l'amiable. Ce comité serait composé de représentants de l'Ambassade d'Italie et des autorités suisses compétentes.

M. JOBIN pense que le comité devrait comprendre un représentant de l'Union des paysans, mais Brougg ne voudra pas renouveler l'expérience coûteuse qu'elle a faite l'an dernier dans des cas analogues. Il faudrait aussi avoir un représentant du canton intéressé. La composition du comité varierait selon les circonstances.

Il n'est pas nécessaire que toutes les plaintes des travailleurs italiens soient soumises au comité. L'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail pourrait déjà en liquider la plus grande partie. Seuls les cas les plus difficiles devraient être soumis au comité. Dans ces conditions, il est préférable que les plaintes continuent à être transmises directement à l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

M. REALE pense que l'essentiel est que chaque cas présenté soit examiné.

Les deux délégations tombent d'accord sur la constitution d'une petite commission dans le sens indiqué par la délégation italienne.

M. JOBIN soulève la question du remboursement des frais de voyage. Il fait état d'une intervention de l'Association agricole du canton de St-Gall. Le remboursement immédiat des frais de voyage à l'entrée en service est excessif; il faudrait convenir d'un remboursement pro rata temporis (par exemple dans le délai de 6 mois).

L'Union suisse des paysans a promis de signaler aux offices du travail les employeurs qui ne rempliraient pas leurs engagements à l'égard des travailleurs italiens, y compris ceux qui ne rembourseraient pas les frais de voyage. Les offices du travail ont ainsi la possibilité de bloquer ces employeurs et de faire en sorte qu'ils n'obtiennent plus de main-d'oeuvre étrangère.

M. BOUNOUS préférerait un remboursement dans les 3 mois.

M. REALE fait remarquer que, d'après l'article 16 de l'accord italo-suisse, le remboursement doit être immédiat lors de l'entrée en service.

M. JOBIN craint que si l'on va aussi loin, les employeurs ne se mettent à poursuivre en justice les travailleurs qui rompraient leur contrat après avoir obtenu le remboursement de leurs frais de voyage. Il suggère que le remboursement ait lieu par tranches mensuelles d'un tiers des frais de voyage; le remboursement total serait donc terminé au bout de 3 mois.

M. REALE serait disposé à accepter cette suggestion dans la pratique, mais ne veut aucune mention dans le procès-verbal; il ne veut pas de clauses contraires à l'accord dans le contrat.

Le point 2 de l'ordre du jour italien est mis ensuite en discussion.

M. JOBIN expose les vœux de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail en ce qui concerne le recrutement et le placement de travailleurs italiens en Suisse. Pour le recrutement numérique, le chiffre de 5 personnes prévu à l'article 5 de l'accord italo-suisse devrait être élevé considérablement. Certains bureaux de placement d'associations professionnelles et d'utilité publique, en particulier celui de la Société suisse des hôteliers, ont rencontré des difficultés du côté de l'Ambassade d'Italie. En vertu de l'article 3 de l'accord, ces bureaux sont pourtant en droit de présenter des demandes nominatives et numériques aux autorités italiennes. Enfin, en ce qui concerne les bureaux de placement à fin lucrative, des difficultés ont surgi du fait que les autorités fédérales leur refusent l'autorisation de placer des Italiens venant d'Italie, tandis que quelques consulats d'Italie et même l'Ambassade remettent à certains d'entre eux des listes de travailleurs italiens pouvant être placés en Suisse.

M. TUCCHINI explique que les bureaux à but lucratif ne prennent pas d'argent des travailleurs italiens, tandis que certains bureaux des associations professionnelles perçoivent des taxes sur ces derniers. Si, dans l'accord italo-suisse, les bureaux des organisations professionnelles et d'utilité publique ont été exclus de l'interdiction, c'est parce que les autorités italiennes ont admis que les travailleurs italiens seraient placés gratuitement par ces organismes.

M. JOBIN réplique qu'aux yeux de la loi suisse, les bureaux de placement à but lucratif sont exclus du placement des travailleurs italiens, qu'ils perçoivent ou non des émoluments de la part des travailleurs. En revanche, les bureaux professionnels ou d'utilité publique peuvent obtenir l'autorisation de placer de la main-d'oeuvre italienne, même s'ils perçoivent des émoluments pour couvrir leurs frais.

M. REALE estime que l'article 3 de l'accord doit être interprété d'après la loi italienne qui interdit le recrutement et le placement par des organismes percevant des émoluments de la part des travailleurs. Même si la loi suisse permet ce genre d'opérations, les bureaux en question peuvent être dénoncés à la police en Italie. La délégation italienne insiste donc beaucoup pour qu'on interdise aux bureaux qui ne

sont pas gratuits pour les travailleurs de recruter en Italie. D'ailleurs les associations professionnelles devraient s'adresser à l'Ambassade pour avoir la main-d'oeuvre nécessaire au lieu de la recruter directement.

M. JOBIN explique que le bureau de placement de la Société des hôteliers est entretenu par les employeurs qui s'imposent de lourdes charges à cet effet. Le recrutement et la sélection du personnel hôtelier sont une affaire très délicate; il serait donc dans l'intérêt de l'Italie comme de la Suisse d'admettre l'activité de cet organisme, qui donne toute garantie pour un bon choix et un bon placement des employés d'hôtel italiens.

M. BOUNOUS déclare qu'en Italie, le principe selon lequel les travailleurs ne doivent payer aucune taxe pour leur placement est indiscutable. Les frais doivent toujours être à la charge des employeurs.

M. KAUFMANN tient à faire observer que les autorités fédérales ont déjà été très loin en soumettant à une réglementation l'activité des bureaux privés de placement, notamment de ceux des associations professionnelles. Il ne saurait être question de leur imposer des prescriptions en ce qui concerne la manière de couvrir leurs frais. Le parlement ne suivrait pas l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail sur un pareil terrain; les commissions parlementaires ont déjà eu beaucoup de peine à accepter ce qui leur a été proposé et se sont refusées à aller plus loin.

M. REALE regrette de ne pouvoir modifier son point de vue. Le ministère du travail devrait s'opposer à ce que des bureaux privés recrutent en Italie si les frais sont à la charge des travailleurs. Même les annonces dans les journaux sont interdites en Italie.

M. ZEHNDER fait observer que si on supprime les émoluments pour les travailleurs italiens dans l'hôtellerie, il y aura une discrimination entre ceux-ci et les Suisses.

M. TUCCIMEI trouve qu'il est paradoxal que les bureaux des associations professionnelles ou d'utilité publique fassent payer leurs frais par les travailleurs, alors que les bureaux à fin lucrative ne perçoivent aucun émolument de ceux-ci.

M. ZEHNDER comprend qu'on ne puisse demander aux Italiens d'admettre quelque chose que leur loi ne permet pas.

Resterait l'augmentation du chiffre de 5 personnes prévu à l'article 5, 1er alinéa.

M. REALE déclare que, du point de vue juridique, il ne peut pas céder sur ce point. Mais pour faire plaisir à la délégation suisse, il serait d'accord de faire des concessions pratiques (par exemple 50% de demandes nominatives), à condition que cela ne soit pas mentionné dans le procès-verbal. En effet, il est impossible de dire dans le procès-verbal que l'Ambassade violera les prescriptions de la loi italienne et de l'accord italo-suisse. Les autorités suisses doivent faire confiance à l'Ambassade.

M. BOUNOUS signale que le ministère du travail italien a même accepté des demandes de la Société suisse des hôteliers indiquant, pour le recrutement, des provinces où il y avait manque de main-d'oeuvre de cette catégorie.

M. JOBIN revient sur les difficultés provoquées par l'attitude des représentations italiennes à l'égard de certains bureaux de placement à fin lucrative.

M. REALE donnera des instructions pour que les consulats ne traitent plus avec ces bureaux, même si le placement est gratuit pour les travailleurs.

M. KAUFMANN ajoute que l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail fera connaître ce qui a été convenu au Tribunal fédéral, à propos du recours de droit administratif en instance devant cette autorité (cas Kaiser, Zurich).

M. REALE confirme que tous les bureaux privés qui ne sont pas indiqués à l'article 3, 2e alinéa de l'accord sont exclus.

On passe ensuite à l'examen du point 4.

M. JOBIN déclare que l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail remettra un aide-mémoire sur cette question à l'Ambassade d'Italie.

M. REALE désire qu'on mentionne dans le procès-verbal qu'à l'avenir les plaintes seront examinées d'un commun accord par l'Ambassade d'Italie et les autorités suisses compétentes.

En ce qui concerne le point 5 de l'ordre du jour italien, M. REALE déclare qu'il renonce, vu la décision du Conseil fédéral, à discuter la question.

Outre les points indiqués dans l'ordre du jour italien, les deux délégations examinent encore la question de l'admission en Suisse des familles des travailleurs italiens.

Les autorités suisses désirent maintenir à cet égard leur liberté d'action, tout en tenant compte des désirs exprimés par la délégation italienne. Un texte sera inséré dans le procès-verbal.

M. ZEHNDER signale encore les difficultés que rencontre l'application de la déclaration italo-suisse des 6/15 octobre 1875. Le rapatriement des ressortissants italiens tombés à la charge de l'assistance publique exige des délais fort longs, jusqu'à 12 mois parfois, si ce n'est plus. Les autorités suisses ignorent quelle est la commune compétente en Italie.

M. REALE précise qu'il faut s'adresser à la commune d'origine du ressortissant italien. Quant à la procédure, elle vient d'être simplifiée; elle va maintenant directement du consulat italien à la préfecture en Italie.

La séance du mercredi 30 juin, à 16 heures, a été consacrée à l'élaboration du procès-verbal, qui a été signé par les deux délégations le jeudi 1er juillet 1954.

A cette occasion, M. KAUFMANN, directeur de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, a remis à M. REALE, Ambassadeur d'Italie, deux aide-mémoire, l'un concernant les conditions de travail dans l'agriculture en Suisse et l'autre concernant les réclamations de travailleurs italiens relatives à l'application de l'arrangement italo-suisse du 22 juin 1948.

7 juillet 1954

CJ/jl