

Le rôle de la Suisse dans l'histoire de la législation internationale du travail

Autor(en): **Eichholzer, E.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **36 (1944)**

Heft 4

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-384381>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

2° Recommandation aux nations unies quant à la politique sociale à suivre pendant et après la guerre. 3° Organisation de l'emploi pendant la période de transition de l'économie de guerre à l'économie de paix. 4° La sécurité sociale: principes et problèmes découlant de la période de guerre. 5° Normes minimums de la politique sociale dans les pays qui ne sont pas souverains; rapports sur l'application des conventions. 7° Rapport du directeur.

Sur le plan national et international, les promesses de progrès social et économique faites par les gouvernements ne doivent pas avoir pour seul objet de maintenir la discipline des masses populaires tant que la victoire n'est pas encore en vue. La fin de toute promesse, c'est sa réalisation. Tant que nous n'aurons pas des preuves plus nombreuses et plus tangibles de la volonté des grandes puissances d'instaurer un ordre plus raisonnable, elles ne pourront pas attendre que les autres gouvernements consentent à renoncer à ceux de leurs droits souverains dont cette organisation exige l'abandon. Si ces promesses ne sont pas tenues, la plupart des pays s'appliqueront, ce sera naturel, à maintenir plus que jamais leur absolue souveraineté et leur entière liberté d'action.

R.

Le rôle de la Suisse dans l'histoire de la législation internationale du travail.

Conférence faite en mars 1944 par le Dr *E. Eichholzer* devant la Société d'histoire du canton de Berne.

Les faits que je voudrais vous exposer ne sont pas très anciens; ils remontent au XIX^{me} siècle et quelques-uns datent de ces dernières années. Malgré cela, nous n'en sommes pas moins autorisés à donner un aperçu historique du droit international en matière de protection ouvrière; en effet, la nouvelle guerre, dans ce domaine comme dans d'autres, marque une césure, un temps d'arrêt qui nous permet de considérer l'évolution antérieure à 1939 comme une phase historique terminée, que nous pouvons détacher, abstraire du présent.

Mais je ne puis prétendre être complet; certains aspects du problème ne seront qu'effleurés, tandis que d'autres seront traités plus longuement. J'ajouterai encore quelques précisions quant à la notion même de législation internationale concernant la protection des travailleurs; on entend par là l'ensemble des dispositions en la matière arrêtées par des conventions signées par plusieurs pays. Pourtant, je ne limiterai pas ce droit international aux textes législatifs dont il a fait l'objet; j'inclurai dans cette notion les

tendances et les réalisations qui dépassent les frontières des Etats, qu'elles aient trouvé ou non leur expression dans des accords internationaux. Notre exposé portera donc sur ce que les mesures de protection ouvrière et leurs effets ont de supra-national.

La Suisse mérite-t-elle que l'on relève tout spécialement le rôle qu'elle a joué dans l'histoire de la législation internationale du travail? Sans hésiter, nous pouvons répondre affirmativement. Malgré sa petitesse, notre pays a déployé une activité telle — il a même influencé en partie et de manière décisive la législation internationale — que nous sommes autorisés à insister sur l'influence qu'il a exercée. M. le professeur Reichesberg l'a déjà fait avant la première guerre mondiale dans le *Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, dont il assumait la parution. Reichesberg a eu une part active au développement de la législation internationale du travail. Mentionnons également l'apport d'un autre professeur de l'Université de Berne, Ph. Lotmar, contemporain de Reichesberg, connu par l'œuvre capitale qu'il a consacrée au *Contrat de Travail*, encore qu'il ait examiné ce problème davantage du point de vue du droit du travail proprement dit que de la législation en matière de protection ouvrière.

Je partirai donc des conceptions développées par Reichesberg en les complétant ici et là. J'ajoute que Reichesberg considère avant tout les mesures de protection ouvrière sur le plan international dans leurs rapports avec le droit international. Quant à l'Organisation internationale du Travail, née du Traité de Versailles, je n'en donnerai qu'un bref aperçu.

I.

Dans tous les commentaires suisses sur l'histoire de la protection ouvrière, y compris ceux qui émanent de source officielle (par exemple l'exposé présenté par M. le conseiller Deucher en 1905 lors de l'ouverture de la Conférence internationale qui a abouti à la Convention de Berne sur l'interdiction du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes, ou encore l'exposé de M. Rüfenacht, ministre de Suisse, à la première Conférence internationale du Travail à Washington, en 1919), on retrouve le nom de l'Alsacien Daniel Legrand. En 1840/41 déjà, Legrand a attiré l'attention sur la nécessité d'une législation internationale en matière de protection ouvrière, idée qu'il n'a cessé de défendre par la suite. Mais ces commentaires suisses témoignent, à notre avis, d'une trop grande modestie. En effet, Legrand est issu d'une de ces nombreuses familles bâloises qui se sont installées en Alsace. Il est né le 28 novembre 1783 à Bâle. Son père, qui avait été membre du Directoire de la République helvétique, s'établit en Alsace dès la fin de 1798. Le créateur de la notion de la législation internationale du travail peut donc être considéré à juste titre comme un « Suisse de l'étranger ». Pourtant, le rôle de notre pays dans ce domaine remonte à

une date plus ancienne encore. En 1818, le fabricant et philanthrope britannique bien connu Robert Owen lança à tous les gouvernements un appel pour les inviter à prendre des mesures de protection en faveur des femmes et des enfants occupés dans l'industrie. Cet appel est généralement considéré comme le point de départ de la législation internationale du travail. Il serait opportun, dans les commentaires qui seront encore consacrés à ce problème, de ne plus négliger le rôle de la Suisse et notamment de rappeler que c'est à Lausanne que Robert Owen a rédigé et lancé son appel.

Il conviendrait aussi de ne pas oublier l'apport de Bluntschli, juriste éminent du siècle dernier, qui a fait œuvre de pionnier dans les domaines les plus divers du droit. Dans son *Deutsches Staats-Wörterbuch* en onze volumes, il fait observer que des accords internationaux constitueraient le moyen le plus efficace pour réaliser l'interdiction du travail du dimanche. Bluntschli, qui est d'ailleurs le premier des juristes suisses qui ait publié une étude fondamentale sur le droit international, a beaucoup contribué à répandre l'idée de solutions internationales dans le domaine du droit. Dans ses mémoires, s'opposant sur ce point à K. Hilty, qui a toujours proposé des solutions nettement suisses, Bluntschli estimait que notre pays, tout en restant un Etat indépendant, doit être international sur le plan des idées. En matière de protection ouvrière, sa conception a prévalu; nous pouvons dire que la Suisse, du point de vue international, a pleinement rempli sa tâche. Les suggestions et les exemples ne dépendant pas dans ce domaine de la grandeur et de la puissance des Etats, la Suisse pouvait avoir la légitime ambition de prendre la tête de ce mouvement d'idées.

Le 29 novembre 1937, M. le Dr H.-G. Keller a fait devant la Société bernoise d'histoire une conférence remarquable sur le mouvement de la Jeune Europe de 1834 à 1836, qu'il a fort bien situé dans l'évolution qui mène à la Société des Nations. Il est certain, comme l'a fait observer M. Keller, que le milieu de réfugiés politiques d'où est sortie en 1834, à Berne, la I^{re} Internationale, l'arrivée en nombre croissant d'ouvriers, d'étudiants et de professeurs étrangers, le développement du tourisme, tout ce côté cosmopolite de notre vie nationale, est parfaitement étranger à l'histoire de la législation internationale du travail. En effet, l'élément international dans la protection ouvrière n'est pas synonyme d'internationalisme sur le plan politique. Quoi qu'il en soit, il est juste de reconnaître que ces étrangers ont apporté maintes idées et déployé maintes initiatives fécondes. Il suffit de mentionner les noms des professeurs Reichesberg et Lotmar, comme aussi celui du philosophe Fr.-A. Lange, l'auteur d'une importante étude sur *La Question ouvrière*; cette notion (tout au moins dans les pays de langue allemande. Réd.), date de la parution de cet ouvrage.

Rappelons aussi que notre pays n'a pas été sans influencer les études de politique sociale que Herkner a publiées ultérieurement sous le même titre (*La Question ouvrière*) et dont les nombreuses

éditions ont consacré la renommée internationale de l'auteur, pendant quelque temps professeur d'économie politique à l'Université de Zurich. Il est toutefois paradoxal de constater que Herkner, qui s'était fait en quelque sorte le champion d'une « internationalisation » des principes de la politique sociale, repoussait simultanément des mesures de protection ouvrière ressortissant au droit international.

Puisque nous parlons de savants étrangers qui ont travaillé dans notre pays au développement de la politique sociale, nous ne devons pas oublier Jacob Böhmert, professeur d'économie politique au Polytechnicum fédéral. Entre 1860 et 1870 environ il étudia très activement les problèmes du travail. A l'occasion de l'Exposition universelle de Vienne, en 1873, il publia un ouvrage en deux volumes sur *Les Conditions de Travail dans les Fabriques suisses*, lequel, aujourd'hui encore, constitue l'inventaire des mesures de protection ouvrière réalisées dans notre pays vers 1870.

Il est humain que ces efforts en vue d'une législation internationale du travail aient appelé une certaine opposition dans le monde scientifique; il est intéressant de constater qu'elle était conduite, elle aussi, par un savant étranger résidant en Suisse, Gustave Cohn, qui occupa pendant quelque temps la chaire d'économie politique au Polytechnicum fédéral. Vers 1880, il publia trois études dans lesquelles il prenait nettement position contre une législation internationale sur le travail dans les fabriques.

Le premier inspecteur fédéral des fabriques, le médecin glaronais Fridolin Schuler (1832-1903) a nettement marqué la place de la Suisse dans la littérature internationale sur la protection du travail et la politique sociale. Le nom de Schuler jouissait d'une grande considération bien au delà de nos frontières. A plusieurs reprises, les législateurs étrangers l'ont consulté. Bien avant d'être inspecteur fédéral, Schuler avait fait paraître des études de politique sociale dans des revues allemandes. En 1872 notamment, il avait publié dans la *Deutsche Vierteljahresschrift für öffentliche Gesundheitspflege* une monographie sur l'industrie cotonnière de Glaris et son influence sur la santé des travailleurs; dix ans plus tard, il publia, dans la même revue, des considérations sur l'industrie suisse de la broderie et les conséquences que cette activité implique pour les ouvriers et ouvrières.

La littérature technique, très nettement orientée vers des solutions internationales, a beaucoup contribué à répandre les constatations faites par les médecins en matière d'hygiène du travail. Dans ce domaine — particulièrement en ce qui concerne la protection des accidents — on peut parler d'une véritable Internationale; les Suisses, Schuler par exemple, ont toujours collaboré de la manière la plus active à cette « Société des Nations » scientifique, qui a précédé de longue date l'institution de 1919.

II.

Après avoir examiné les tendances internationales, au renforcement desquelles la Suisse a contribué de manière non négligeable, voyons maintenant de quelle manière et dans quelle mesure la législation suisse sur la protection du travail a influencé et même appelé les mesures prises à l'étranger. Nous verrons ensuite dans quelle ampleur nous nous sommes inspirés des réglementations étrangères.

Je commencerai par rappeler un fait pour le moins curieux en droit international: l'acceptation par un Etat étranger d'une législation suisse. La principauté de Liechtenstein, en signant, en 1923, la convention douanière avec la Confédération, s'engagea du même coup à appliquer sur son territoire la loi fédérale sur le travail dans les fabriques; par la suite, le Liechtenstein assujettit les entreprises de la principauté à d'autres lois suisses de protection ouvrière. Notre petit voisin a reconnu les organes d'exécution et de surveillance institués par le Conseil fédéral. En d'autres termes, il joue dans ce domaine le rôle d'un canton. Nous sommes en présence de la soumission volontaire d'un Etat souverain à un droit étranger — ce dont l'histoire donne d'ailleurs plusieurs exemples. Il semble que le gouvernement princier soit fort satisfait de notre législation du travail, ce qui démontre que, tout en s'inspirant de nos nécessités nationales, elle a été conçue d'une manière assez large pour que des conditions de travail à l'étranger puissent lui être assujetties.

On sait aussi que, dans le passé, les Etats étrangers se sont inspirés à plusieurs reprises de nos lois. C'est avant tout le cas pour la loi fédérale de 1877 sur le travail dans les fabriques. Nous sommes même autorisés à dire qu'elle constitue le noyau des lois similaires promulguées à l'étranger. Dans sa *Question ouvrière*, Herkner relève que la journée de onze heures fixée par la Suisse incita l'Autriche-Hongrie à appliquer la même mesure. Sur la base des expériences faites par les deux pays, l'Allemagne introduisit ultérieurement la journée de onze heures, tout au moins pour les ouvrières. On constate par ailleurs que les mesures de protection ouvrière se développent, sur le plan international, à un rythme assez uniforme. Quelques exemples le feront mieux comprendre.

En Suisse comme ailleurs, on se préoccupait avant tout — et c'est naturel — de limiter le *travail des enfants*. Partout les mesures de protection ouvrière ont visé, avant tout, à protéger les faibles contre les abus. De 1841 à 1843, les autorités britanniques ont procédé à une vaste enquête sur le travail des enfants afin de disposer des éléments nécessaires pour développer la législation déjà en vigueur. En Suisse également, la législation du travail a commencé par une enquête sur le travail des enfants, ordonnée en 1868 par l'Assemblée fédérale à la suite de la motion Joss, à la base d'ailleurs de l'article 34 de la Constitution fédérale (qui

met l'accent sur le travail des enfants), puis de la loi de 1877 sur le travail dans les fabriques. A la même époque (1877/78), la Grande-Bretagne, qui avait déjà introduit en 1847 la journée de dix heures pour les femmes et les enfants, promulgua, elle aussi, une nouvelle loi sur les fabriques. En 1890, la législation en matière de protection du travail fait de nouveaux progrès dans plusieurs pays simultanément. En Suisse, le champ d'application de la loi fédérale sur le travail dans les fabriques est précisé, et en Allemagne, la législation du travail est complétée; une conférence internationale de la protection ouvrière, dont nous aurons encore à parler, se réunit à Berlin la même année.

Dans tous les messages dont le Conseil fédéral a accompagné les projets de loi sur la réglementation du travail, nous trouvons des comparaisons avec les mesures analogues prises à l'étranger. Le gouvernement n'a jamais négligé de souligner les rapports entre les dispositions législatives proposées et la situation à l'étranger dans le domaine du travail industriel. Il y avait donc toujours une certaine émulation entre la Confédération et les autres Etats. Lors des débats parlementaires, les conditions de travail et les réglementations à l'étranger ont toujours été évoquées. Greulich, conseiller national, a souvent cité les interpellations développées par les parlementaires étrangers, particulièrement en 1919, lors de la discussion qui a précédé l'introduction de la semaine de quarante-huit heures dans l'industrie. Je rappellerai pour mémoire cette citation d'un député à la Chambre des communes :

« Le capital le plus précieux d'une nation, c'est le travail humain. Chaque réduction de la durée du travail permet de le ménager mieux et d'améliorer la qualité de la production et le rendement. »

On constate donc une certaine coordination de l'action parlementaire sur le plan international. On n'a pas manqué, au Conseil national, de faire valoir que nos autorités étaient insuffisamment renseignées sur les mesures prises à l'étranger quant à la production et à la durée du travail.

Mais on ne s'intéressait pas seulement au développement de la législation du travail. A l'instar de l'étranger, nous avons organisé des expositions destinées à faire mieux comprendre l'importance des problèmes du travail. L'exposition de Berlin sur le *travail à domicile* (suivie, en 1907, par celle de Francfort) fit une profonde impression. Les promoteurs de la première exposition suisse sur le travail à domicile, ouverte à Zurich en 1909, reconnurent sans ambages qu'ils s'étaient inspirés de l'exemple allemand. On souligna que cette manifestation permettrait d'intéressantes et utiles comparaisons entre les conditions en vigueur dans les deux pays.

Du point de vue des aspirations ouvrières, on peut considérer comme historique l'instant où Greulich, en 1919, lors de la révision de la loi fédérale sur le travail dans les fabriques, put déclarer que

la Suisse était à la veille de réaliser la journée de huit heures, la revendication pour laquelle lui et la classe ouvrière avaient si longtemps lutté.

Rappelons aussi l'article que le conseiller fédéral Numa-Droz a consacré, en 1889, à la « Législation internationale du travail » dans la *Bibliothèque universelle et Revue suisse*. Il ne craignit pas de recommander dans la presse le développement progressif d'une législation internationale du travail, mais tout en veillant, en sa qualité d'homme d'Etat, à ce que l'évolution progressât organiquement.

III.

Mais, en Suisse, l'idée de la législation internationale du travail n'avait pas besoin de l'appui officiel pour progresser. Les faits économiques y suffisaient. L'un des éléments moteurs de cette idée a été sans contredit la crainte des avantages réels ou imaginaires que l'industrie étrangère, où les conditions de travail n'étaient pas aussi fortement réglementées que chez nous, retirait ou pouvait retirer de cet état de choses. Les industriels avaient donc intérêt à ce que cette législation fût développée à l'étranger.

Des considérations semblables ont accéléré la promulgation de la loi fédérale sur le travail dans les fabriques, et cela pour égaliser les chances entre les cantons concurrents, dont quelques-uns avaient réglementé les conditions de travail alors qu'elles restaient libres dans d'autres. Vers 1850, divers industriels, ceux de Glaris notamment, demandèrent que tous les cantons industriels règlent par voie de concordat les conditions de travail dans les fabriques. L'évolution qui se dessine dans notre pays se poursuivra peu après sur le plan international. Deux conférences réunirent les représentants des cantons afin de mettre sur pied une réglementation intercantonale du travail. Ces efforts restèrent malheureusement sans succès. Rappelons cependant que le gouvernement glaronais, dans la lettre par laquelle il invitait les cantons, le 26 septembre 1855, à signer un concordat intercantonal pour réglementer les conditions de travail dans les fabriques, soulignait cependant que seule une convention internationale entre les Etats industriels de l'Europe pouvait résoudre de manière satisfaisante le problème de la concurrence dans les filatures. Il reconnaissait toutefois que ce désir n'avait aucune chance d'être réalisé. Mais, en 1868, la motion Joss donna une impulsion nouvelle à la législation sociale et prépara la voie à la loi fédérale de 1877. Pourtant cette loi avait, dans une certaine mesure — et elle l'a encore —, le caractère d'un concordat; en effet, son application est laissée aux cantons et son interprétation est largement une question d'appréciation, ce qui n'est pas le cas, par exemple, de l'assurance-accidents obligatoire, qui relève entièrement du pouvoir central. C'est ainsi que, dans notre Etat fédéraliste, nous connaissons une sorte de réglementation « internatio-

nale » de la protection ouvrière, ce qui explique aussi pourquoi cette notion est aussi familière.

Je ne rappellerai pas ici les objections de nature économique que l'on a opposées à la loi de 1877. Je me bornerai à évoquer quelques-uns des arguments des adversaires de la revision. Lors de la discussion de l'avant-projet y relatif, un article paru dans la revue *Wissen und Leben* (vol. 12, p. 644) prétendit que la loi avait déjà eu des conséquences négatives. L'auteur faisait valoir qu'en Suisse orientale, les gens qui détenaient une fortune de 40,000 à 50,000 francs préféraient placer leur argent dans des industries étrangères parce que l'on ignorait quelles charges les mesures de législation sociale pouvaient encore imposer aux entreprises suisses. A son avis, les autorités invitaient directement les détenteurs de capitaux « à tirer dans le dos de notre économie ». Et la revision ne prévoyait pourtant que la journée de dix heures!

En 1912, le professeur Walter Burkhardt s'exprima en ces termes dans le *Politisches Jahrbuch*, où il avait succédé à Karl Hilty:

En nombre croissant, des entreprises suisses doivent être transférées à l'étranger parce que les revendications ouvrières — sans être injustifiées — ne permettent plus d'affronter la concurrence des fabriques étrangères qui travaillent dans des conditions plus favorables. Plus que tout autre pays, la Suisse a un intérêt éminent à contribuer au développement de la collaboration internationale dans le domaine de la législation du travail. Nous ne pouvons que le répéter, le Conseil fédéral aurait droit à toute notre reconnaissance s'il se mettait à la tête du mouvement pour une réglementation internationale des mesures de protection ouvrière.

Burkhardt ne faisait que répéter les recommandations faites trente-sept ans auparavant par le futur conseiller fédéral Frey, alors président du Conseil national, lors du débat sur la loi fédérale sur le travail dans les fabriques.

Les autorités fédérales ont réagi comme il convenait en face de ces tendances. Dans son message au projet de loi du 11 avril 1919 concernant la réglementation des conditions de travail (rejeté ultérieurement par le peuple), le Conseil fédéral s'exprimait comme il suit:

On pose aujourd'hui en dogme que la concurrence sur le marché mondial exige un développement rapide de la législation internationale du travail pour éviter que notre industrie ne soit paralysée. La déclaration de la guerre a empêché la convocation de la conférence du 3 septembre 1914 chargée d'examiner l'interdiction du travail de nuit des jeunes gens et de fixer la durée maximum du travail des femmes. Aujourd'hui encore, une réglementation internationale dans ce domaine ne paraît pas assez proche pour que nous puissions nous permettre de différer jusqu'à ce moment tout progrès sur le plan national. Au contraire, lorsque l'opportunité d'une réforme se révèle incontestable, un pays doit avoir, dans la mesure du possible, le courage de prendre l'initiative, dans l'espoir que son exemple facilitera une réglementation internationale.

IV.

Cette attitude digne, qui n'espérait rien de l'étranger, était celle que l'on devait attendre du gouvernement. Mais elle ne pouvait l'empêcher de continuer de s'intéresser activement à la législation internationale du travail. Le moment est venu de dire quelques mots, en la considérant du point de vue suisse, de l'évolution internationale en matière de protection ouvrière.

En tant qu'Etat fédératif, la Suisse, qui, comme nous l'avons vu, a déjà fait chez elle de l'« internationalisme » dans ce domaine, n'a pas toute la liberté de mouvement des autres pays. En effet, la Confédération ne peut adhérer qu'aux conventions internationales qui peuvent être appliquées chez nous. Elle doit tenir compte des cantons. C'est ici le lieu de faire remarquer que la Confédération a estimé très tôt que le pouvoir central devait être autorisé à insérer dans les accords internationaux des dispositions imposant certaines restrictions aux cantons. Lors des délibérations qui ont précédé la signature du traité du 6 septembre 1855 avec la Grande-Bretagne et qui prévoyait une limitation réciproque des perquisitions à domicile et de la saisie des papiers d'affaires aux fins de contrôle, la Commission du Conseil des Etats adopta le point de vue suivant :

La majorité de la commission ne peut admettre que les traités internationaux ne puissent contenir aucune disposition de nature à imposer ici et là aux cantons des restrictions pouvant même enfreindre les clauses de la législation en vigueur.

En matière de protection ouvrière, on convint cependant que la Confédération ne peut signer des traités ou ratifier des conventions internationales que dans la mesure où la législation fédérale en vigueur permet de les appliquer en Suisse. Le Conseil fédéral a toujours strictement respecté ce principe, notamment envers les nombreuses conventions arrêtées par les Conférences internationales du Travail.

La législation internationale du travail a d'ailleurs fait son entrée au Palais fédéral dans des circonstances solennelles. C'était au début de la mémorable session de juin 1876, que le Conseil national consacra presque tout entière à l'examen de la loi sur le travail dans les fabriques, de la première loi suisse relative à la protection des travailleurs. Il semblait qu'une vague sociale ait déferlé sur la ville de Berne, où siégeait également un congrès ouvrier suisse. Le 5 juin, le président du Conseil national, Emile Frey, après avoir relevé dans son allocution d'ouverture l'importance de la nouvelle loi, ajouta :

Peut-être conviendrait-il d'examiner l'opportunité qu'il pourrait y avoir pour notre pays de suggérer la signature d'accords internationaux, afin de régler de manière aussi uniforme que possible les conditions de travail dans les divers pays industriels. La plus grande difficulté en matière de législation sur le travail dans les fabriques réside dans le fait que l'Etat qui prend seul des

mesures en vue d'alléger les conditions de travail des salariés, risque, par là même, de compromettre dangereusement la capacité de concurrence de son industrie. Les différences entre les conditions de travail ne sont d'ailleurs pas si grandes qu'elles ne permettent pas de réaliser une certaine uniformité, tout en conservant, il va sans dire, le jeu et la souplesse nécessaires.

L'idée de la législation internationale dans le domaine de la protection du travail avait donc fait son entrée au Parlement; elle n'a plus cessé de lui être familière.

Par cette intervention, Frey voulait faciliter la réalisation de la loi sur le travail dans les fabriques et parer aux difficultés qui pouvaient en résulter pour l'industrie suisse d'exportation. Certes, ce sont des considérations économiques avant tout qui ont facilité la compréhension manifestée chez nous envers la nécessité de mesures internationales de protection ouvrière. Mais on ferait tort à Emile Frey en niant que son action a été inspirée avant tout par un sentiment profond de ses responsabilités sociales. Frey, alors qu'il était encore conseiller d'Etat de Bâle-Campagne, avait été l'initiateur d'une loi cantonale sur le travail dans les fabriques; toute sa vie il est resté un partisan convaincu de la législation internationale du travail.

C'était la première fois, il faut le relever, que l'idée de mesures internationales de protection ouvrière a été soulevée au sein d'un parlement. Le nom d'Emile Frey restera lié à cette initiative. Il n'était d'ailleurs pas homme à se payer de mots. En 1881, il développa une motion invitant le Conseil fédéral à prendre contact avec les divers gouvernements européens en vue d'ajuster les dispositions des lois nationales relatives à la protection ouvrière. Le conseiller fédéral Ruchonnet accepta la motion. Mais, dans ce domaine comme dans d'autres, les moulins tournent lentement. Il faudra attendre jusqu'en 1905 la réunion d'une conférence internationale d'experts chargée de préparer une convention en la matière. Quoi qu'il en soit, l'idée de la législation internationale du travail était née. En 1900, Frey est président de l'Association suisse pour le développement de la législation internationale dans le domaine de la protection ouvrière. Lors de la séance constitutive, il présenta un exposé: « Contribution à l'histoire de la législation internationale du travail ». C'est tout un programme. En 1906, il préside à Berne la conférence des diplomates réunis pour signer les accords mis au point une année auparavant par les experts internationaux en ce qui concerne l'interdiction du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes et l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie.

Le 27 juin 1888, le Conseil national adopta une nouvelle motion des députés Descurtin et Favon relative, elle aussi, à la législation internationale dans le domaine qui nous occupe. Dans son rapport sur l'exercice 1888, le Conseil fédéral précisa qu'il entendait n'agir « qu'avec la plus grande prudence afin de réunir autant de chances que l'état actuel des choses le permet ». Il chargea

Descurton d'établir un rapport, que celui-ci livra en 1889. L'auteur examina tout d'abord la possibilité de créer un office international chargé d'étudier les rapports des divers Etats sur le développement et l'application des mesures de protection ouvrière. Si Frey peut revendiquer le mérite d'avoir introduit sur le terrain parlementaire la question de la législation internationale du travail, c'est à Descurton que revient l'honneur d'avoir suggéré le premier la création d'un Bureau international du Travail.

A la suite de la motion Favon-Descurton, le Conseil fédéral ne se contenta pas, comme il l'avait fait en 1881, d'adresser une circulaire aux représentants diplomatiques de la Suisse à l'étranger. En mars 1889, il prit directement contact avec les ministres des affaires étrangères de tous les Etats européens. Cette lettre était accompagnée d'une invitation à une conférence internationale qui devait avoir lieu à Berne en septembre de la même année. La plupart des réponses furent affirmatives. Cependant le Danemark, la Suède et l'Allemagne ne répondirent pas. On sait qu'à cette époque l'affaire Wohlgemut avait provoqué une certaine tension entre le Reich et la Suisse; c'est peut-être la raison pour laquelle le Conseil fédéral remit à 1890 la convocation de la conférence, qui n'eut d'ailleurs pas lieu à Berne. Dans l'intervalle, le gouvernement allemand avait convoqué à Berlin une Conférence internationale de la protection ouvrière. Etait-ce l'effet du hasard? Quoi qu'il en soit, le 5 mars 1890, le jour même où le Conseil fédéral expédiait les invitations, l'empereur d'Allemagne invitait le chancelier à « convoquer une conférence internationale afin de fixer sur le plan international les limites des exigences qui peuvent être posées aux travailleurs ».

Le Conseil fédéral sut faire bon cœur à mauvaise fortune et, dans l'intérêt même de la cause qui lui était chère, il renonça à son initiative en faveur de celle du gouvernement allemand. La Suisse envoya à Berlin une importante délégation dont le dernier survivant, le Dr Franz Kaufmann, est mort en 1939, alors que siégeait à Genève la dernière Conférence internationale du Travail. La conférence de 1890 se borna à soumettre aux gouvernements un certain nombre de recommandations; elle n'eut pas d'autres résultats concrets; une autre issue n'était d'ailleurs guère concevable, les délégués n'étant pas mandatés pour signer des conventions.

La Suisse ne se laissa pas décourager par ces succès. La *Feuille officielle* consacra un rapport de deux cent quatre-vingt-deux pages à la conférence de Berlin. Pour la première fois, les problèmes de législation internationale du travail faisaient leur apparition dans les publications officielles de la Confédération. Ce rapport constituait simultanément une monographie de la protection ouvrière sur le plan international. C'est dans le rapport du Conseil fédéral pour 1890 qu'apparaît pour la première fois la rubrique: « Tendances et réalisations dans le domaine international. » Le 21 juin 1885, l'Assemblée fédérale donna mandat au Con-

seil fédéral de reprendre les contacts en vue d'une réglementation internationale des mesures de protection ouvrière. Le 1^{er} juin 1896, le Département politique suggéra aux gouvernements d'entamer des pourparlers en vue de créer un Bureau international pour la protection ouvrière. Une fois encore, les réponses furent négatives.

V.

Mais les efforts de l'Etat ne doivent pas nous faire oublier ceux de l'initiative privée. Nous verrons encore qu'elle a été l'inspiratrice de l'un des progrès les plus marqués réalisés dans ce domaine. Rappelons en passant que le Bureau international pour la propriété intellectuelle doit son existence à l'initiative privée et qu'il est sorti de l'Association littéraire internationale. Malgré le discours prononcé par Frey au Conseil national en 1876, il fallut attendre jusqu'en 1879 pour que l'idée de la législation internationale trouvât véritablement un écho dans l'opinion publique. Cette année-là, Karl Hœchberg, un socialiste allemand, consacra à cette question un important article dans la *Zürcher Post*, sous le titre de « Surproduction et réglementation internationale de la durée du travail ». A cette époque également, on souligna, en invoquant l'exemple des divers congrès internationaux qui avaient été convoqués pour unifier la législation dans les transports, combien il serait facile de mettre sur pied une réglementation internationale en matière de protection du travail. On invitait le Conseil fédéral à prendre l'initiative nécessaire. Dans son *Annuaire politique*, Karl Hilty, qui, malgré son esprit critique, était néanmoins favorable aux mesures de protection ouvrière, proposa en 1898 une convention internationale pour la suppression des trains de marchandises le dimanche; il soulignait que la Suisse devait donner l'exemple.

Le *Congrès socialiste international de 1893* contribua également à rattacher plus étroitement la Suisse aux efforts déployés dans le domaine social. Il est intéressant de relever que le congrès, dans sa résolution relative aux mesures propres à réaliser la journée de huit heures sur le plan international, ne proposait pas une législation internationale. Il se bornait à recommander un contact entre les parlementaires socialistes des divers pays en vue d'une action commune dans les parlements en faveur de la semaine de quarante-huit heures. Le *Congrès international de protection ouvrière* qui siégea à Zurich du 23 au 28 août 1897, donna une impulsion nouvelle à cette grande idée. Th. Curti, Zurich, Henri Scherrer (plus tard conseiller aux Etats), H. Greulich et le professeur Bauer avaient été ses principaux promoteurs.

Un nouveau congrès, dû à l'initiative privée également, se réunit à l'occasion de l'Exposition universelle de Paris en 1900. Il décida de créer une Association internationale pour la législation en matière de protection du travail et d'un Bureau international du Travail. H. Scherrer était l'un des membres fondateurs de cette association.

Quant au Bureau international, il fut ouvert le 1^{er} mai 1901 à Bâle. Institution privée, il était néanmoins subventionné par plusieurs Etats.

Donnant suite à une suggestion de la nouvelle association, le Conseil fédéral convoqua, en décembre 1904, une nouvelle conférence chargée d'examiner la possibilité d'interdire l'emploi du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes et le travail de nuit des femmes. Cette démarche, enfin, fut couronnée de succès. En mai 1905, une conférence préparatoire réunit à Berne les experts de quinze pays européens; elle fut suivie d'une conférence diplomatique en septembre 1906, laquelle ratifia deux conventions. C'était le premier succès tangible remporté dans le domaine de la protection ouvrière. La délégation suisse à la seconde conférence était composée de MM. F. Kaufmann, Adrien Lachenal, J. Schobinger, H. Scherrer et J. Syz. Les deux conventions du 26 septembre 1906 portant interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes et du travail de nuit des femmes dans l'industrie sont les deux premiers accords internationaux relatifs à la législation du travail qui aient pris place dans le recueil des lois fédérales.

Mentionnons encore un fait unique dans les annales du droit du travail: l'existence d'une organisation internationale de caractère privé qui s'était donné pour tâche de réglementer les conditions de travail dans une branche à laquelle deux pays étaient intéressés. Je veux parler de l'Association centrale de l'industrie de la broderie de la Suisse orientale et du Vorarlberg, fondée en 1885. Cette institution, qui avait prescrit pour les travailleurs des deux pays une durée maximum du travail de onze heures, exerça une activité bienfaisante pendant quelques années. Après la guerre de 1914-1918, la Suisse et l'Autriche conclurent une convention réglant les conditions de travail dans la branche des deux côtés du Rhin.

VI.

Parmi les manifestations internationales qui se sont déroulées en Suisse avant 1914 dans le domaine qui nous occupe, mentionnons encore le Congrès international de sociologie qui s'est tenu à Berne du 4 au 10 juillet 1909.

Ultérieurement, du 6 au 12 septembre, plusieurs rencontres internationales avaient eu lieu à Zurich, notamment un Congrès du travail à domicile et l'Assemblée des délégués de l'Association internationale pour la protection ouvrière.

La première guerre mondiale a empêché la réunion de la Conférence internationale pour les assurances sociales qui avait été convoquée pour 1915 à Berne. Plus tard, le problème des assurances sociales a été étudié avec toute l'attention qu'il mérite dans le cadre de l'organisation internationale de Genève. De même, la guerre interrompit les efforts déployés sur le plan international,

avec l'aide des pouvoirs publics, pour développer les mesures de protection ouvrière.

Rappelons qu'en 1913 l'Association internationale pour la protection ouvrière intervint encore une fois auprès du Conseil fédéral pour suggérer des pourparlers internationaux en vue d'interdire le travail de nuit des jeunes gens et de fixer à dix heures au maximum la durée du travail des femmes et des jeunes gens occupés dans l'industrie. Le Conseil fédéral proposa donc aux gouvernements de dix-neuf pays européens de convoquer une conférence préliminaire et technique en septembre 1913, afin de préparer les conventions à soumettre à une conférence diplomatique ultérieure. Quinze Etats répondirent affirmativement. La première conférence fut fixée au 15 septembre 1913. La Suisse était représentée par M. Schulthess, conseiller fédéral, MM. Emile Frei, F. Kaufmann, Adrien Lachenal, Otto Lang, Heinrich Scherrer, J. Syz et H. Walther. De tous ces experts, seul M. H. Walther est encore en vie. Ajoutons que quelques-uns d'entre eux ont pris part, ultérieurement, aux Conférences internationales du Travail de Genève, notamment M. le conseiller fédéral Schulthess, qui présida la dernière conférence de 1939.

Les pourparlers durèrent dix jours. La conférence invita le Conseil fédéral à soumettre aux gouvernements intéressés les principes arrêtés par les experts et devant servir de base à des conventions internationales portant interdiction du travail de nuit des jeunes gens et fixant la durée maximum du travail des jeunes gens et des femmes occupés dans l'industrie.

Par circulaire du 29 septembre 1913, le Conseil fédéral donna connaissance aux gouvernements intéressés des vœux et des résolutions des experts. Malheureusement la première guerre mondiale empêcha la réunion de la conférence diplomatique prévue pour septembre 1914 et qui devait ratifier les décisions de celle de 1913.

Notons encore que c'est en Suisse qu'a eu lieu le dernier Congrès syndical international qui ait précédé la première guerre mondiale; par une curieuse coïncidence, c'est également dans notre pays que s'est réuni, en 1939, le dernier Congrès de la F. S. I.

VII.

La guerre mondiale de 1914-1918 a interrompu le développement de la législation internationale du travail. Cependant, l'expansion industrielle inouïe enregistrée pendant le conflit portait en germe des progrès insoupçonnés. La paix donna naissance à une organisation internationale du travail supranationale officielle, à laquelle les gouvernements participaient effectivement. C'était en somme la réalisation de l'idée de Descurtin. Comme nous l'avons vu, ce conseiller national avait préconisé cette institution dès 1889. En 1897, le Congrès international de la protection ouvrière réuni à Zurich se prononça expressément pour la constitution d'un Bu-

reau international de protection ouvrière; la définition des tâches du nouvel organisme donnée par le congrès de Zurich correspond assez exactement, quoique dans un cadre plus restreint, aux principes admis plus tard pour le B. I. T. En 1899, Théodore Curti, alors conseiller d'Etat de Saint-Gall, exposa dans un article fondamental, publié dans les *Schweizerischen Blättern für Wirtschafts- und Sozialpolitik*, éditées par Reichesberg, les raisons qui militaient en faveur de la création d'un Bureau international du Travail.

En mai, les amis de la protection ouvrière se réunirent en congrès à Berlin; ils envisagèrent la création d'une association internationale en exprimant le vœu que le siège du Bureau international fût établi en Suisse; c'était notamment le désir de Berlepsch et de Sombart.

Nous avons déjà vu que l'Association internationale pour la protection ouvrière fut fondée en 1900 à Paris et qu'un Bureau international du Travail fut ouvert à Bâle. La même année, le Conseil fédéral accorda un crédit de 8000 francs, à la condition que le rapport d'activité et les comptes lui fussent soumis chaque année, que le nouvel institut eût un caractère neutre et que ses fonctionnaires lui consacrent tout leur temps. Le vœu que le Conseil fédéral avait transmis à la Conférence de Berlin en 1890 était partiellement réalisé (sous forme d'un secrétariat plutôt que d'une organisation internationale du travail telle que nous la concevons aujourd'hui).

Le B. I. T. de 1919 n'était plus seulement un secrétariat international se limitant à des recherches scientifiques et à transmettre des informations: il était devenu une institution de droit public international. Il n'était plus seulement un laboratoire d'essais, mais l'organe de réalisations efficaces. Le B. I. T. n'est donc pas la continuation organique, le successeur naturel de l'institution de Bâle; pour autant que je suis informé, celle-ci n'a même pas été mentionnée lors de la première Conférence internationale du Travail de 1919. Cependant, l'organisation envisagée par la Conférence de Berne et les conventions internationales que celle-ci avait prévues figurèrent parmi les premiers points à l'ordre du jour de la Conférence de Washington.

VIII.

En terminant, disons encore quelques mots de l'institution de Genève. Rappelons que la Suisse, dans le domaine de la protection ouvrière internationale, ne s'est pas contentée d'être membre de l'Organisation internationale du Travail. Indépendamment des conventions de Genève, le Conseil fédéral a encore signé des traités avec plusieurs Etats.

Rappelons aussi la Conférence syndicale internationale qui réunit à Berne, en octobre 1917, les représentants des organisations des puissances centrales et des Etats neutres. Elle précisa certaines

revendications en matière de protection ouvrière. Comme on le voit, la Suisse n'est jamais restée étrangère, d'une manière ou de l'autre, aux efforts faits dans ce domaine.

L'un des principes du Traité de Versailles était d'assurer par des accords internationaux la dignité du travail. C'est la raison d'être fondamentale du Bureau international du Travail. Parallèlement celui-ci devait s'efforcer d'égaliser les conditions de concurrence entre les divers Etats. Ces deux principes sont encore valables aujourd'hui.

Mais comment l'Organisation internationale du Travail fut-elle créée? Le 25 janvier 1919, la Conférence de la Paix, après que les syndicats eussent expressément demandé la réalisation des promesses faites, désigna une Commission de politique sociale de quinze membres chargée d'étudier les problèmes posés par la législation internationale du travail. Parallèlement la conférence institua un Comité international d'organisation où la Suisse fut représentée par M. le professeur Rappard tout d'abord, puis par le Dr Hans Sulzer. Ce Comité international d'organisation a contribué de manière prépondérante à la naissance du B. I. T. C'est lui qui, au cours de l'été 1919, prépara la Conférence internationale de Washington, au cours de laquelle fut désigné le premier Conseil d'administration. Nous pouvons dire que l'activité du B. I. T. a commencé le 29 octobre 1919, le jour de l'ouverture de la conférence. La Suisse y était représentée par le Dr Hans Sulzer et par M. le ministre Rüfenacht (délégués gouvernementaux), par M. le directeur Schindler (délégué patronal), par M. C. Ilg, conseiller national (délégué ouvrier); le Dr Wegmann, inspecteur fédéral des fabriques, accompagnait la délégation à titre d'expert. Comme nous l'avons déjà mentionné, M. le ministre Rüfenacht exposa de manière détaillée l'activité déployée par la Suisse sur le plan international dans le domaine de la législation du travail. M. Ilg prit également la parole à plusieurs reprises et, si nous en croyons le procès-verbal, avec beaucoup de tempérament. M. le Dr Wegmann fut appelé aux fonctions de secrétaire du Comité des inspecteurs de fabriques. Au cours de cette conférence, qui reflétait le nouveau rapport des forces résultant du Traité de paix signé quelque temps auparavant, la Suisse a joué un rôle modeste mais digne. L'influence anglo-saxonne, qui dominait, continua d'être prépondérante à Genève. Bien que le B. I. T. ait eu de nombreux fonctionnaires suisses — notamment dans les catégories inférieures — ce n'était plus une institution suisse.

D'ailleurs, son siège n'a pas été établi en Suisse dès le début. Après avoir installé ses bureaux tout d'abord à Paris, puis à Londres, il fut transféré le 14 juillet 1920 à Genève, en application de l'article 392 du Traité de Versailles, qui stipulait que le B. I. T. et la S. d. N. doivent avoir le même siège.

Le nouvel immeuble du B. I. T. fut achevé en février 1926. La première Conférence internationale du Travail convoquée à Genève

eut lieu en 1921. Depuis lors, les Conférences internationales du Travail ont eu lieu chaque année jusqu'en 1939. Elles ont établi soixante-sept projets de conventions dont la Suisse en a ratifié quatorze. Non seulement le B. I. T. ne s'est pas ressenti de la grande crise économique, mais il en est encore sorti renforcé. La Suisse a collaboré de manière active bien que prudente à l'Organisation internationale du Travail. En 1939, M. Schulthess, ancien conseiller fédéral, a été président de la dernière Conférence internationale.

A l'heure actuelle, le B. I. T. a transféré à Montréal l'essentiel de son activité; quelques fonctionnaires seulement sont restés à Genève. Les distances qui, hier encore, ne jouaient aucun rôle, sont devenues un obstacle décisif. On peut même se demander si le B. I. T., après la guerre, reprendra son activité à Genève.

La Suisse a toujours envisagé avec tout le sérieux nécessaire sa collaboration au sein de l'Organisation de Genève. Notamment elle a toujours insisté sur la nécessité de développer le contrôle mutuel. Pour la Suisse, le B. I. T. n'était pas seulement une institution internationale comme les autres, mais l'accomplissement d'idées et d'aspirations nées chez nous. Au sein de cette organisation, la Suisse avait une mission à remplir.

Si incomplet que soit cet aperçu historique, il suffit cependant à montrer que notre pays s'est efforcé de contribuer dans la mesure de ses forces au développement de la législation internationale du travail. La Suisse a prouvé qu'elle a su mériter la place qu'elle a occupée — et qu'elle occupera demain — au sein de l'Organisation internationale du Travail.

Les relations syndicales entre la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et l'U. R. S. S.

I.

Si les Alliés gagnent la guerre, ils le devront sans aucun doute à la collaboration militaire et économique entre la Grande-Bretagne, la Russie et les Etats-Unis. Il est prématuré de dire combien cette victoire sera en même temps l'accomplissement des belles et grandes promesses de « Liberté », « Démocratie », « Sécurité sociale », renouvelées par maintes déclarations. Seule la période d'après-guerre montrera dans quelle mesure elles seront tenues. Le danger passé, ce ne sera plus alors, comme aujourd'hui, le potentiel militaire et économique *commun* qui décidera, mais, au contraire, la puissance dont disposera l'un ou l'autre des partenaires (problème dont les gouvernements semblent d'ores et déjà se préoccuper, ce que reflète ici et là la conduite de la guerre).