

La Suisse et les conventions internationales du travail

Autor(en): **Berenstein, Alexandre**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **46 (1954)**

Heft 3

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-384850>

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.

La Suisse et les conventions internationales du travail

Par *Alexandre Berenstein*,
professeur à la Faculté de droit de Genève

Dans son rapport du 18 décembre 1953 sur la 35^e session de la Conférence internationale du travail¹, le Conseil fédéral examine, comme il le fait chaque année, les conventions et recommandations adoptées au cours de l'année précédente par la conférence. Cet examen est effectué en vue de satisfaire aux dispositions de l'article 19, alinéas 5 et 6, de la Constitution, aux termes desquelles les textes adoptés par la conférence doivent être soumis dans un délai maximum de dix-huit mois à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de les transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre.

La Conférence internationale du travail a voté, au cours de sa session de 1952, trois conventions et trois recommandations: les conventions concernent les congés payés dans l'agriculture, la sécurité sociale (norme minimum) et la protection de la maternité; deux des recommandations sont relatives à des matières déjà traitées par des conventions, soit les congés payés dans l'agriculture et la protection de la maternité, une autre recommandation concerne la collaboration sur le plan de l'entreprise.

Or, le Conseil fédéral déclare dans son rapport susmentionné qu'aucune des trois conventions nouvelles ne peut être ratifiée par la Suisse et qu'aucune des trois recommandations n'appelle de mesures spéciales de la part de notre pays. Cette affirmation s'appuie sur une analyse des dispositions votées par la Conférence internationale du travail et sur la comparaison de ces dispositions avec les normes actuellement applicables en Suisse.

Pour pouvoir examiner le bien-fondé des propositions du Conseil fédéral, il convient de reprendre, aussi brièvement que possible, la comparaison de la législation nationale et des dispositions internationales pour chacune des conventions votées à Genève en 1952. Nous nous abstiendrons, en revanche, d'examiner les *recommandations*, qui ne sont pas soumises à ratification.

1. Sécurité sociale

Il n'est pas douteux que, parmi les textes votés par la conférence, c'est la *convention (N° 102) concernant la norme minimum de la sécurité sociale* qui est la plus importante. Cette convention est le résultat de longs efforts qui ont été entrepris au sein de l'Organisation internationale du travail afin d'encourager l'adaptation de

¹ *Feuille fédérale*, 1953, vol. III, p. 1021.

la législation de chaque Etat aux concepts modernes de la sécurité sociale et de populariser ceux-ci au sein des différentes nations. Au cours de l'assemblée générale de l'Association internationale de la sécurité sociale qui s'est tenue à Paris en septembre dernier, M. E. Kaiser, chef de la Section mathématique et statistique de l'Office fédéral des assurances sociales, a présenté à ce sujet un rapport dans lequel il a déclaré que la convention « aidera essentiellement à clarifier les notions afin que le législateur puisse reconnaître de partout ce qui est du domaine de la sécurité sociale et ce qui ne l'est pas ». Il a relevé également que « le prochain but de la sécurité sociale est la réalisation de la protection minimum exigée par la convention sur la norme minimum, que cette protection soit obtenue par l'Etat au moyen de nouvelles lois ou par le développement des institutions de prévoyance de droit privé ». En présentant ce rapport à l'assemblée, M. Kaiser a ajouté que la convention constituait à la fois « un modèle, une mesure et un moteur de la sécurité sociale » ; enfin, qu'elle était un modèle complet du champ d'application de la sécurité sociale du fait de sa souplesse, qui permet à tous les régimes d'en faire partie².

Il apparaît d'emblée que la Suisse, qui, dans l'histoire, a été le promoteur principal de la législation internationale du travail, ne devrait pas demeurer à l'écart du mouvement international de sécurité sociale, qui, inspiré à l'origine notamment par le Plan Beveridge, a essaimé dans le monde entier. Il importe donc d'examiner quelles sont, entre le texte international et la législation nationale, les divergences qui, d'après le Conseil fédéral, empêchent la Suisse de ratifier la convention.

Rappelons tout d'abord que, pour ratifier la convention, un Etat doit s'engager à appliquer sur son territoire les normes relatives à trois au moins des neuf branches de sécurité sociale réglementées par elle, ces neuf branches étant les soins médicaux (partie II de la convention), les indemnités de maladie (partie III), les prestations de chômage (partie IV), les prestations de vieillesse (partie V), les prestations en cas d'accidents du travail et des maladies professionnelles (partie VI), les prestations aux familles (partie VII), les prestations de maternité (partie VIII), les prestations d'invalidité (partie IX) et les prestations de survivants (partie X) ; de plus, parmi ces trois branches devra figurer au moins l'une des branches suivantes : chômage, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles, invalidité, survivants (art. 2, lettre *a*, de la convention).

a) En ce qui concerne les *soins médicaux*, le Conseil fédéral constate que, sinon d'après la loi fédérale, du moins d'après les prescrip-

² *Bulletin de l'Association internationale de la sécurité sociale*, octobre 1953, p. 345—346.

tions statutaires des caisses, les prestations accordées aux assurés sont sur la plupart des points conformes aux exigences posées par la convention. Cependant, ces exigences ne sont pas satisfaites en ce qui concerne la prise en charge de l'hospitalisation par les caisses de maladie (art. 10, al. 1). Les prestations des caisses ne couvriraient l'hospitalisation que dans un nombre de cas inférieur à celui exigé par la convention, selon laquelle les prestations en cause doivent être accordées à 50% au moins de l'ensemble de la population (art. 9, lettre c). Mais surtout les caisses de maladie ne peuvent garantir que les prestations seront accordées pendant vingt-six semaines au moins par cas (art. 12, al. 1), puisque les soins médicaux ne doivent pas, d'après les statuts des caisses et l'article 13 LAMA, être accordés nécessairement pour chaque cas de maladie, mais pendant un certain nombre de jours consécutifs au cours d'une période de référence.

b) Pour les *indemnités de maladie*, la situation est analogue en ce sens que la durée d'indemnisation de vingt-six semaines au moins par cas de maladie, prévue par la convention (art. 18, al. 1), n'est pas nécessairement accordée dans chaque cas par les caisses de maladie suisses.

c) En matière de *prestations de chômage*, le rapport relève que la législation suisse remplit, en ce qui concerne les prestations, toutes les exigences de la convention. Le taux des prestations atteint, pour le bénéficiaire-type visé par la convention (homme ayant une épouse et deux enfants) et qui réalise le gain d'un ouvrier qualifié (6400 fr. l'an), 54% environ du salaire au lieu du minimum de 45% prévu par la convention. La durée minimum des prestations est fixée par la convention à treize semaines au cours d'une période de douze mois (art. 24, al. 1, lettre a), alors que d'après la loi fédérale sur l'assurance-chômage du 22 juin 1951 (art. 32), le nombre maximum des indemnités journalières pouvant être perçues est de nonante par an; sur ce point aussi, la législation suisse satisfait donc aux exigences de la convention.

Cependant, le Conseil fédéral relève que la Suisse n'est pas en mesure de ratifier la convention pour cette branche de la sécurité sociale, car les personnes protégées n'atteindraient pas un chiffre suffisamment élevé. La convention (art. 21, lettre a) exige que l'assurance s'applique à 50% au moins de l'ensemble des salariés, tandis que, dit le Conseil fédéral, 600 000 salariés seulement sur 1 600 000 sont protégés contre le chômage en Suisse. On peut toutefois se demander si, sur ce point, l'attitude négative du Conseil fédéral est justifiée. Dans les observations qu'il a présentées au Bureau international du travail au sujet du projet de convention avant la 35^e session de la conférence, le Gouvernement suisse avait proposé d'inclure dans la convention une définition du terme de « salarié » qui eût été ainsi conçue: « Le terme « salarié » signifie

un travailleur qui exerce une activité lucrative régulière au titre de profession principale. » Il avait ajouté que si sa proposition était acceptée, « il en résulterait que le taux de 50% pourrait éventuellement être atteint même sur une base facultative comme celle de l'assurance-chômage suisse »³. Dans le rapport présenté à la conférence, le bureau rejeta la proposition du Gouvernement suisse en relevant qu'« il serait extrêmement difficile à cet égard de fixer des règles précises applicables dans tous les pays, et *il semble que cette question doive demeurer du ressort des législations nationales* »⁴.

Ainsi, le Gouvernement suisse a obtenu satisfaction et peut interpréter le terme « salarié » de la façon proposée par lui. Les personnes exerçant une activité salariée à titre accessoire, qui sont en principe exclues en Suisse de l'application du système d'assurance-chômage (art. 13, al. 2, loi fédérale et art. 2 règlement d'exécution), peuvent ne pas être prises en compte dans le calcul du nombre des salariés. Il nous paraît donc qu'il serait possible d'admettre que la législation suisse remplit, pour cette branche, les conditions posées par la convention. En tout cas, elle les remplit d'une façon plus complète qu'elle ne remplit celles qui sont prévues dans la convention du chômage, votée en 1934, et que la Suisse a ratifiée; rappelons que, selon l'article 11 de cette dernière convention, la période d'indemnisation doit « n'être pas normalement inférieure à cent cinquante-six jours ouvrables par an », alors que, on l'a vu, elle n'est en Suisse que de nonante jours!

d) En ce qui concerne les *prestations de vieillesse*, il est évident que la loi suisse remplit les conditions relatives au champ d'application, puisque toutes les personnes domiciliées en Suisse sont protégées par l'assurance-vieillesse. En revanche, le Conseil fédéral constate qu'il n'en est pas de même quant au taux des rentes. La convention exige que, pour une personne dont le gain antérieur était celui d'un ouvrier masculin qualifié, la rente de vieillesse pour couple corresponde à 40% du dit gain.

Or, si l'on fixe à 6400 fr. par an le salaire d'un ouvrier masculin qualifié, comme le fait le Conseil fédéral sur la base de l'article 65, alinéa 6, lettre *d*, de la convention (qui permet d'admettre comme salaire d'un ouvrier qualifié 125% du gain moyen de toutes les personnes protégées), on constate qu'à ce salaire correspond, selon le barème de rentes de l'Office fédéral des assurances sociales de janvier 1954, une cotisation annuelle de 270 fr., soit, dans le régime définitif, une rente complète de 2304 fr., ce qui représente 36% du salaire, au lieu du minimum de 40% exigé par la convention. Le Conseil fédéral, qui fixe cette proportion à 35%, ajoute dans son rapport:

³ *Conférence internationale du travail*, 35^e session, rapport Va (2), p. 67.

⁴ *Conférence internationale du travail*, 35^e session, rapport Va (2), p. 76.

Cette méthode, qui prend comme base de comparaison la rente complète pour couple non réduite n'est cependant possible qu'avec l'article 29, premier alinéa, lettre *b*, de la convention, article applicable aux systèmes de sécurité sociale qui prévoient que le calcul de la rente tient en principe compte des cotisations versées durant toute la vie active de la personne protégée. Cette situation correspond sans aucun doute à celle que crée l'assurance-vieillesse et survivants. Rien ne s'oppose toutefois à ce que l'on considère cette assurance-ci comme constituant un système conforme à celui de l'article 29, premier alinéa, lettre *a*, ou à ceux des troisième et quatrième alinéas de la convention, systèmes d'après lesquels les prestations sont calculées sur la base d'une durée effective de cotisation de 30, 10 ou 20 années. Il faudrait alors évidemment prendre en considération les barèmes 30/45, 10/45 ou 20/45 des échelles de rentes réduites. Le résultat serait, dans ce cas, encore moins favorable qu'avec la méthode prévue au premier alinéa, lettre *b*, et cela nonobstant le fait qu'avec ces deux dernières échelles les pourcentages à atteindre ne devraient être que de 30 et 35.

Ces constatations sont parfaitement exactes, mais il convient de remarquer qu'elles se rapportent à la situation telle qu'elle existera en 1993, soit quarante-cinq ans après l'introduction en Suisse de l'assurance-vieillesse. Elles doivent théoriquement valoir à cette date, mais qui pourrait s'aventurer aujourd'hui à prévoir quel sera le montant des rentes que l'A. V. S. versera à ses assurés depuis l'année 1993? Il nous paraît que l'on peut envisager plus modestement un avenir plus rapproché et se contenter d'examiner la situation telle qu'elle se présentera d'ici à 1968, c'est-à-dire jusqu'au moment où, pour la première fois, l'assurance procédera au paiement de rentes complètes de vieillesse. En 1968, les personnes qui auront atteint cette année-là l'âge de 65 ans auront subi un stage consistant en vingt années de cotisation. Conformément à l'article 29, alinéa 4, de la convention, la rente versée à un bénéficiaire-type ayant réalisé le salaire d'un ouvrier qualifié doit, lorsque le stage consiste en vingt années de cotisations, correspondre à 35% de ce salaire. Or, on l'a vu tout à l'heure, la rente complète non réduite de vieillesse pour couple qui sera payée à un assuré ayant réalisé le gain d'un ouvrier qualifié représentera, toutes choses demeurant égales par ailleurs, 36% de ce salaire, et ce dès 1968. La proportion de 35% sera encore réalisée l'année suivante, soit en 1969, pour un assuré ayant droit à la rente après avoir accompli un stage de vingt ans (échelle des rentes réduites 20/21). Les exigences de la convention sont également satisfaites pour les années antérieures à 1968, puisqu'une prestation réduite est garantie non seulement aux assurés ayant accompli un stage de quinze années de cotisation (comme le demande l'article 29, alinéa 2), mais qu'elle l'est à tous les assurés ayant accompli un stage d'une année.

Ainsi, la Suisse pourrait, tout en conservant l'échelle actuelle des rentes, ratifier la convention sur la norme minimum de la sécurité

sociale en ce qui concerne les prestations de vieillesse. Selon l'article 79 de la convention, cette dernière entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux membres de l'organisation auront été enregistrées par le directeur général; selon l'article 82, tout membre ayant ratifié la convention peut, à l'expiration d'une période de dix années après l'entrée en vigueur de la convention, la dénoncer, la dénonciation prenant effet une année après avoir été enregistrée. Comme il paraît fort probable que la convention N° 102 sera mise en vigueur au cours d'un avenir prochain, la ratification pourra, le cas échéant, et à supposer que, par impossible, une adaptation des rentes de l'A. V. S. ne puisse intervenir avant cette date, être dénoncée pour la fin de 1969.

e) Les *prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles*, fixées en Suisse en vertu de la LAMA, satisfont pleinement, le Conseil fédéral l'admet, aux normes prescrites par la convention. Le nombre des assurés protégés, qui atteint le million, représente une proportion supérieure à celle de 50% de tous les salariés exigée par l'article 33, lettre a, de la convention. Les taux des prestations (80% pour l'indemnité de chômage, 70% pour la rente d'invalidité, 60% pour les rentes de survivants payables à une veuve et deux enfants) sont également supérieurs à ceux que prévoit la convention internationale (respectivement 50, 50 et 40%).

f) En revanche, pour les *prestations aux familles*, la législation fédérale ne répond certainement pas aux exigences de la convention. Le Conseil fédéral relève que les seules dispositions existant en la matière sont contenues dans la loi du 20 juin 1952 fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, qui ne peut s'étendre en principe qu'à deux cent mille personnes, soit 4% de la population, alors que la convention exige que le cercle des personnes protégées atteigne 20% au moins de la population de résidence (ou 50% de l'ensemble des salariés). Certes — et sans égard aux lois cantonales instituant des allocations familiales — on peut ajouter aux agriculteurs, que mentionne seuls le Conseil fédéral, les fonctionnaires, employés et ouvriers de la Confédération, qui bénéficient d'allocations familiales en vertu de l'article 43 de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires et des dispositions correspondantes du règlement des employés, du règlement des ouvriers et du règlement des salaires II. Mais cette adjonction ne permet pas d'atteindre le pourcentage minimum prévu par la convention. Par ailleurs, les prestations prévues par la loi de 1952 (9 fr. par enfant et par mois) sont bien inférieures aux normes résultant de l'article 44, lettre a, de la convention (3% en moyenne du salaire d'un manœuvre, soit pour la Suisse 3% du salaire annuel de 5700 fr., ce qui représente plus de 14 fr. par enfant et par mois).

g) En ce qui concerne les *prestations de maternité*, la situation n'est guère différente. Le rapport du Conseil fédéral admet que « le total des femmes protégées pourrait bien suffire aux exigences posées par la convention en son article 48, lettre b », qui prévoit notamment que les personnes protégées doivent comprendre les femmes appartenant à des catégories de la population active formant 20% au moins de l'ensemble des résidants. Mais il constate que les prestations effectivement versées par les caisses de maladie en vertu de leurs statuts ne satisfont pas, dans la plupart des cas, aux exigences de la convention. A ce que dit le Conseil fédéral, il faut ajouter qu'aux termes de la convention (art. 6 et 48) l'assurance du gain perdu par suite de la grossesse, de l'accouchement et de leurs suites ne peut être facultative, mais doit être obligatoire, alors qu'en vertu du droit fédéral une telle assurance obligatoire n'existe pas. Comme il l'a d'ailleurs fait pour les soins médicaux en général, le Conseil fédéral relève qu'il y aura lieu de revoir la question une fois terminés les travaux relatifs à la revision de la LAMA.

h) Quant aux *prestations d'invalidité*, la question est vite réglée, puisque le droit fédéral ne connaît pour l'instant aucune disposition en matière d'assurance-invalidité. Notons simplement que la convention contient sur ce point des dispositions analogues à celles qui sont prévues en matière de prestations de vieillesse, le stage normal étant toutefois réduit de moitié.

i) Enfin, en ce qui concerne les *prestations de survivants*, le Conseil fédéral relève que la ratification est « empêchée par le fait que les exigences relatives aux normes minimums ne sont que partiellement remplies en ce qui concerne les taux des prestations ». La convention prévoit que le total des prestations versées à la veuve d'un bénéficiaire-type ayant réalisé antérieurement le gain d'un ouvrier qualifié et ayant deux enfants doit s'élever en principe à 40% du gain antérieur (art. 62 et 65). Or, d'après la loi sur l'A.V.S., les rentes versées à une veuve et ses deux enfants s'élèvent, dit le Conseil fédéral, « en moyenne à environ 140% de la rente de vieillesse simple »; la rente de vieillesse pour couple, fixée à 160% de la rente de vieillesse simple, étant déjà, on l'a vu, inférieure à 40% du gain du bénéficiaire-type, à fortiori les rentes de la veuve et de ses deux enfants ne peuvent-elles remplir les exigences de la convention. Aux termes de la loi sur l'A. V. S., ces rentes peuvent d'ailleurs n'atteindre que 120% de la rente de vieillesse simple: c'est le cas lorsque la veuve a moins de 40 ans au décès du mari; elle n'obtient alors qu'une rente de 60% de la rente de vieillesse simple, chacun de ses enfants ayant droit à une rente de 30% (art. 36 et 37 loi sur l'A. V. S.). Il résulte de cet état de choses qu'à la différence de ce que nous avons constaté au sujet des prestations de vieillesse, les normes minimums fixées par la convention ne seront ici pas atteintes lors de la mise en vigueur des rentes complètes, soit en

1968, ni auparavant, ce d'autant plus que pour les prestations de survivants le taux de 40% par rapport au salaire antérieur de l'ouvrier qualifié doit, d'après la convention, être atteint déjà après un stage de quinze années (soit, comme en matière d'invalidité, après un stage inférieur de la moitié à celui prévu en matière de vieillesse), c'est-à-dire que dans le système de l'A. V. S. suisse il devrait être atteint déjà depuis 1963. Or, à cette date, l'A. V. S. ne versera pas encore des rentes complètes, mais seulement des rentes partielles de veuves. Les taux requis ne sont d'ailleurs pas atteints même si l'on prend en considération la rente de veuve maximum, allouée à la veuve qui perd son époux après avoir atteint l'âge de 60 ans.

La convention contient encore des dispositions relatives à l'égalité de traitement des résidents non nationaux (art. 68), au financement (art. 71), à la gestion (art. 72) et au contentieux (art. 70). Le Conseil fédéral admet que la législation suisse répond aux exigences prévues par ces dispositions.

En conclusion, l'on peut constater que *la Suisse serait en mesure, sur la base de sa législation actuelle, de ratifier la convention concernant la norme minimum de la sécurité sociale*. Cette ratification pourrait intervenir pour les parties IV (prestations de chômage), V (prestations de vieillesse) et VI (prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles); ainsi serait satisfaite la disposition de l'article 2 a de la convention, qui, nous l'avons vu, prescrit que tout Etat ayant ratifié la convention doit appliquer les normes relatives à trois au moins des neuf branches et à une au moins des branches essentielles de la sécurité sociale; or, les trois branches sus-indiquées figurent précisément parmi les cinq branches considérées comme essentielles. Cependant, en ce qui concerne les prestations de vieillesse, la législation suisse n'est, dans son état actuel, conforme à la norme minimum de la sécurité sociale que pour la période allant jusqu'à 1969 et à la condition que les salaires ne subissent pas jusque-là d'importantes modifications. A l'expiration de la première période décennale, la Suisse devra avoir amélioré sa législation sur les prestations de vieillesse, de sorte que cette législation demeure conforme à la norme minimum; si tel n'est pas le cas, elle devra soit dénoncer la convention, soit du moins dénoncer la partie V et la remplacer par une autre partie pour laquelle sa législation sera, à ce moment, conforme à la norme minimum. Si, d'autre part, les salaires subissent d'ici là une augmentation importante, les prestations devront avoir été améliorées entre temps.

Le Conseil fédéral déclare, dans son rapport qu'« il serait désirable que la Suisse ratifie également la convention N° 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale ». Mais il ajoute que la Suisse n'est actuellement pas en mesure de procéder à cette ratification, car les exigences posées par la convention ne seraient

pas entièrement remplies. La raison profonde qui empêcherait notre pays de ratifier résiderait, dit-il, « avant tout dans le fait que ce nouvel instrument international ne tient pas suffisamment compte des conditions particulières à la Suisse ». Il n'est cependant pas certain que ce reproche soit fondé.

En effet, lors des travaux préparatoires de la convention, le Gouvernement suisse avait adopté une position qui permettait de croire qu'il pouvait se rallier, sur certains des points sur lesquels il déclare actuellement la convention incompatible avec la législation suisse, au texte proposé. Dans les observations qu'il a présentées au Bureau international du travail en réponse au questionnaire de juin 1950, le Gouvernement suisse a même expressément insisté pour que la norme minimum fût au moins égale à ce que prévoit, sur chaque branche de la sécurité sociale, la convention antérieure dont relève le sujet, à défaut de quoi le nouvel instrument « marquerait un recul par rapport aux dispositions pourtant énoncées, dans certains cas, il y a environ un quart de siècle »⁵. Il en résulte notamment que le Gouvernement suisse ne peut contester le bien-fondé des dispositions de la convention prévoyant que les soins médicaux et les indemnités de maladie doivent être accordés pendant vingt-six semaines au moins par cas (art. 12, al. 1, art. 18, al. 1), puisque ces dispositions sont reprises des conventions Nos 24, 25 et 56 sur l'assurance-maladie adoptées en 1927 et 1936 par la Conférence internationale du travail. Au surplus, le Gouvernement suisse, s'il a proposé néanmoins l'adoption d'une solution différente pour les soins médicaux, a expressément admis le projet primitif du B. I. T. au sujet du versement des prestations en espèces pendant vingt-six semaines au moins par cas, en relevant que « tous les pays doivent être à même d'accepter les durées minima prévues » en matière d'indemnités de maladie⁶. Le Gouvernement suisse ne peut contester non plus le bien-fondé de la disposition selon laquelle les prestations en matière de soins médicaux doivent comprendre l'hospitalisation lorsqu'elle est nécessaire (art. 10, al. 1), puisque, dans sa réponse au questionnaire du B. I. T., il relevait qu'il y aurait lieu de spécifier dans la convention que les branches maladie, maternité, accident du travail et maladie professionnelle devraient au moins accorder les prestations citées dans le questionnaire (soit entre autres l'hospitalisation si elle est indispensable), « que ces régimes soient obligatoires ou seulement facultatifs. Il s'agit là — ajoute le Gouvernement fédéral — de normes minima classiques qui sont déjà prévues partout où de tels régimes sont en vigueur »⁷.

⁵ *Conférence internationale du travail*, 34^e session, rapport IV (2), p. 24.

⁶ *Conférence internationale du travail*, 34^e session, rapport IV (2), p. 99.

⁷ *Conférence internationale du travail*, 34^e session, rapport IV (2), p. 68.

Si, enfin, le Bureau international du travail proposait — comme l'a finalement admis la conférence — que soient admis à ratifier la convention les Etats qui se conformeraient à la norme minimum pour trois branches de la sécurité sociale, le Gouvernement suisse estimait cette proposition insuffisante: « *Dans l'intention de ne pas trop diminuer l'efficacité de la convention forcément limitée par le choix des normes minima, nous pensons qu'il faudrait exiger des Etats membres qu'ils se conforment à ces dernières pour quatre branches* ⁸. » Et le même gouvernement ajoutait qu'en Suisse certaines branches de la sécurité sociale « répondent, du moins pour les questions essentielles, à la *norme supérieure* du questionnaire ⁹ (et non seulement à la norme minimum). Il semblait donc que rien ne s'opposerait à la ratification par la Suisse du texte prévu pour la norme minimum. Et c'est naturellement en s'inspirant des réponses des gouvernements — dont celle du Gouvernement suisse — que le Bureau international du travail a rédigé le projet de conclusions qui a été soumis à la conférence dans sa 34^e session. Par la suite, le projet de convention établi par le bureau a encore été soumis aux Etats membres et le Gouvernement suisse n'a présenté que des objections de détail à la réglementation proposée. Dans ses observations présentées au bureau ¹⁰, il n'a soulevé pour ainsi dire aucun des points essentiels qui l'amènent actuellement à proposer à l'Assemblée fédérale de ne pas ratifier la convention: hospitalisation et durée des prestations dans l'assurance-maladie, taux des prestations dans l'assurance-vieillesse. On ne peut donc qu'être surpris de l'attitude actuelle du Gouvernement suisse qui, après avoir voulu rendre *plus strictes* les dispositions de la convention sur la norme minimum (puisque'il a proposé, on l'a vu, que cette convention ne pût être ratifiée que si quatre branches au moins de la sécurité sociale répondaient à ses exigences), déclare actuellement que la Suisse ne peut procéder à la ratification parce que la convention ne tient pas suffisamment compte des conditions particulières à ce pays. Rappelons encore que les délégués gouvernementaux suisses ont voté *en faveur* de la convention et que l'on pouvait donc légitimement s'attendre à une attitude positive du gouvernement.

2. Congés payés dans l'agriculture

La convention (N^o 101) concernant les congés payés dans l'agriculture prévoit que les travailleurs employés dans l'agriculture doivent bénéficier d'un congé annuel payé après une période de service continu auprès du même employeur (art. premier). Pour le surplus,

⁸ Conférence internationale du travail, 34^e session, rapport IV (2), p. 38.

⁹ Conférence internationale du travail, 34^e session, rapport IV (2), p. 119 et suiv.

¹⁰ Conférence internationale du travail, 35^e session, rapport Va (2), p. 64 et suiv.

elle laisse aux Etats pleine liberté pour assurer l'application de ce principe, soit en particulier pour fixer la durée du congé et la période minimum de service continu; éventuellement, la réglementation du congé payé peut être assurée par voie de convention collective.

Dans son rapport à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral relève qu'en Suisse le droit aux vacances des travailleurs agricoles est prévu par les contrats-types cantonaux et que, dès l'entrée en vigueur de la loi sur l'agriculture, de tels contrats-types devront être introduits dans tous les cantons. Il ajoute: « Malgré cette concordance avec les normes de la convention, nous ne pouvons pas ratifier celle-ci. Les dispositions de la convention ont un caractère obligatoire, tandis qu'il est permis de déroger aux dispositions des contrats-types de travail. Il suffit pour cela de la forme écrite. »

Cependant, le Conseil fédéral semble ignorer que le droit aux vacances des travailleurs agricoles est prévu d'une façon impérative par les lois d'une série de cantons. De telles dispositions existent dans les lois des cantons de Bâle-Ville du 12 février 1948, de Soleure du 8 décembre 1946, de Genève du 18 janvier 1947, de Glaris du 4 mai 1947, de Zoug du 28 octobre 1948, de Bâle-Campagne du 28 novembre 1949, de Vaud du 19 février 1952, de Zurich du 5 octobre 1952.

Ainsi, le problème des vacances payées des travailleurs agricoles est réglementé en Suisse non pas par le droit fédéral, mais bien par le droit cantonal. C'eût donc été une occasion pour le Gouvernement fédéral d'appliquer l'article 19, alinéa 7, de la constitution de l'Organisation internationale du travail, qui concerne la procédure devant être suivie par les Etats fédératifs après le vote d'une convention par la Conférence internationale du travail. Selon cette disposition (art. 19, al. 7, lettre *b*):

A l'égard des conventions et des recommandations pour lesquelles le Gouvernement fédéral considère que, d'après son système constitutionnel, une action de la part des Etats constitutants, des provinces ou des cantons est, sur tous les points ou sur certains points, plus appropriée qu'une action fédérale, ledit gouvernement devra:

- i*) conclure, en conformité avec sa constitution et les constitutions des Etats constitutants, des provinces ou des cantons intéressés, des arrangements effectifs pour que ces conventions ou recommandations soient, au plus tard dans les dix-huit mois suivant la clôture de la session de la conférence, soumises aux autorités appropriées fédérales, ou à celles des Etats constitutants, des provinces ou des cantons en vue d'une action législative ou de toute autre action;
- ii*) prendre des mesures, sous réserve de l'accord des gouvernements des Etats constitutants, des provinces ou des cantons intéressés, pour établir des consultations périodiques, entre les autorités fédérales, d'une part, et les autorités des Etats constitutants, des provinces ou des cantons,

d'autre part, en vue de développer à l'intérieur de l'Etat fédératif une action coordonnée destinée à donner effet aux dispositions de ces conventions et recommandations.

Comme, en l'occurrence, il s'agit, ainsi qu'il vient d'être relevé, d'un problème sur lequel la Confédération n'a pas légiféré, mais qui est régi par les législations cantonales, comme, d'autre part, la Confédération ne se propose pas non plus de légiférer en la matière, le Gouvernement suisse aurait dû, pour satisfaire à ses obligations résultant de la constitution de l'O. I. T., transmettre la convention aux gouvernements cantonaux en les invitant à en soumettre le texte aux autorités législatives cantonales. Il est regrettable que cette obligation n'ait pas été remplie par le gouvernement.

3. Protection de la maternité

La convention (N° 103) concernant la protection de la maternité n'est pas une convention entièrement nouvelle, mais elle comporte la révision de la convention (N° 3) sur la protection de la maternité votée par la Conférence internationale du travail en 1919. La convention de 1919 prévoyait l'octroi aux femmes enceintes ou en couches d'un congé de maternité, le paiement d'indemnités en espèces et des soins médicaux gratuits. La convention révisée étend les droits de la femme, tant en ce qui concerne la durée du congé qu'en ce qui concerne les prestations en nature et en espèces.

Le Conseil fédéral ne méconnaît ni la nécessité « de développer la protection de la maternité et d'accélérer son développement », ni la valeur de la convention révisée, qui « soumet, avec les exigences qu'elle pose, le développement futur de la législation en matière de protection de la maternité à un nouveau but commun ». Mais il constate qu'en Suisse l'assurance-maladie n'est pas obligatoire de par la législation fédérale et que, de ce fait, la femme salariée qui doit interrompre son travail par suite de grossesse ou d'accouchement n'a pas la garantie qu'elle recevra les prestations prévues. L'étendue et la durée des prestations prévues par les statuts des caisses de maladie ne correspondent pas non plus aux exigences de la convention. Il est évident dès lors que la Suisse, sur la base de la législation actuellement en vigueur, ne peut ratifier la convention. Elle n'avait d'ailleurs, pour les mêmes raisons, pas ratifié la convention de 1919.

*

Nous avons ainsi examiné les trois conventions votées en 1952 par la Conférence internationale du travail, ainsi que les objections que soulève le Conseil fédéral contre leur ratification. Nous avons vu :

1° qu'il est possible pour la Suisse, sur la base de la législation

actuelle, de ratifier la convention (N° 102) concernant la norme minimum de la sécurité sociale, à la condition toutefois d'adapter ultérieurement, si besoin est, la législation aux conditions nouvelles et de réexaminer la situation à l'expiration de la première période décennale;

2° que la Suisse ne peut actuellement ratifier la convention (N° 101) concernant les congés payés dans l'agriculture, mais que la convention devrait être soumise aux autorités législatives cantonales en conformité de l'article 19, alinéa 7, de la constitution de l'O. I. T.;

3° que la législation actuellement en vigueur ne permet pas à la Suisse de ratifier la convention (N° 103) concernant la protection de la maternité (révisée en 1952); mais cela ne signifie pas, naturellement, qu'il faille se borner à cette constatation; il faudra bien plutôt rechercher, lors des prochains débats sur la révision de la loi sur l'assurance-maladie et accidents, comment il sera possible d'introduire dans la loi les exigences parfaitement normales — le Conseil fédéral n'en disconvient pas — de la convention internationale.

Remarquons à cet égard et pour conclure que, dans ce rapport comme dans d'autres rapports concernant des sessions antérieures de la conférence ¹¹, le Conseil fédéral s'attache surtout à démontrer que la législation actuelle ne permet pas à la Suisse de ratifier, mais il s'abstient de rechercher les voies et moyens qu'il y aurait lieu de suivre pour mettre cette législation en harmonie avec les prescriptions internationales. La réglementation internationale du travail n'aurait certes qu'une bien faible valeur si les ratifications n'étaient destinées qu'à constater la concordance de la législation nationale avec les normes contenues dans les conventions. Bien au contraire, l'utilité des conventions et recommandations internationales réside dans le fait qu'elles doivent servir de stimulant à chaque pays pour adapter sans cesse sa législation aux exigences de l'heure; ces textes devraient être l'occasion pour l'autorité exécutive de présenter à l'autorité législative, chaque fois que cela est possible, des projets améliorant la législation dans le sens prévu par la norme internationale, ou, tout au moins, d'entreprendre des études en vue de permettre cette adaptation.

Il ne ressort malheureusement pas du rapport du Conseil fédéral que tel soit en Suisse le but de la politique gouvernementale dans ce domaine de l'examen des conventions internationales du travail. On ne peut, une fois de plus, que le regretter.

¹¹ On nous permettra de rappeler que nous avons déjà dû présenter les mêmes observations dans une étude parue en 1950 dans la *Revue syndicale suisse* (p. 61 et suiv., not. 63) au sujet du rapport présenté par le Conseil fédéral à la suite du postulat Oltramare.