

Les entreprises de travail temporaire et les normes internationales du travail

Autor(en): **Valticos, Nicolas**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **65 (1973)**

Heft 2

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385688>

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.

Les entreprises de travail temporaire et les normes internationales du travail

Par Nicolas Valticos, chef du Département des normes internationales du travail du BIT, Genève.

Extrait de la «Revue internationale du Travail», janvier 1973
Copyright © Bureau international du travail, 1973 (Genève)

Comme c'est le cas pour les textes législatifs sur le plan interne, les normes internationales contenues dans les conventions et recommandations de l'OIT doivent pouvoir répondre à des besoins susceptibles de varier dans le temps. Effectivement, la question s'est plus d'une fois posée de savoir si telle ou telle convention permet de faire face à des situations nouvelles qui n'avaient pas été prévues au moment de son adoption. On s'est ainsi souvent demandé, ces derniers temps, si les normes existantes sont applicables au phénomène relativement récent des entreprises de travail temporaire et, dans l'affirmative, quelle est exactement leur portée, ou même leur actualité, à l'égard de ce nouveau phénomène. On sait en effet que, depuis une dizaine d'années environ, il s'est développé, dans plusieurs pays d'Europe, un nombre considérable d'entreprises ou agences dont l'objet est de fournir ou, si l'on préfère, de céder des travailleurs à d'autres entreprises – ou utilisateurs – pour effectuer auprès de celles-ci un travail de durée temporaire, parfois qualifié de mission. La formule généralement employée est que ces entreprises concluent elles-mêmes un contrat avec le travailleur temporaire qu'elles mettent ensuite à la disposition de l'utilisateur, et ce sont elles qui sont responsables du versement du salaire, effectuent les diverses formalités et assument les charges sociales en relation avec le travail exécuté. Le phénomène du travail temporaire a connu un incontestable succès, attribué à une série de raisons. Il s'agit notamment du besoin qu'éprouvent les entreprises utilisatrices – surtout dans des marchés caractérisés par la pénurie de main-d'œuvre – de faire effectuer certains travaux pour des périodes en principe limitées (périodes de pointe, travail exceptionnel, absence de certains employés pour raison de maladie ou de congé, etc.), tout en étant dégagées des diverses formalités et charges en relation avec l'emploi de travailleurs temporaires. On mentionne aussi le désir que peuvent avoir certaines catégories de personnes (jeunes, femmes mariées) de ne travailler que sur une base temporaire et la difficulté, pour d'autres, de trouver un emploi fixe. Il faut par ailleurs signaler l'impossibilité dans laquelle se trouvent parfois les services publics de l'emploi de répondre aux demandes de personnel temporaire. Du reste, ces services n'ont généralement pas été très actifs en ce qui concerne le personnel de bureau, et c'est sur cette

catégorie que portent surtout les transactions des entreprises de travail temporaire.

Le développement de ce genre d'entreprises a posé différentes sortes de problèmes, et tout d'abord sur le plan national. Au problème de politique générale, celui de l'attitude à adopter à l'égard de ces entreprises (autorisation, interdiction ou réglementation), il s'est parfois greffé une question plus proprement juridique, celle de savoir si, en raison du contrat conclu avec le travailleur temporaire et des obligations qu'elle assume, c'est l'entreprise de travail temporaire qui doit être considérée comme son employeur et si l'on doit en déduire qu'elle ne procède pas à des opérations de placement et ne tombe donc pas sous le coup des interdictions ou restrictions auxquelles la loi de plusieurs pays subordonne les bureaux de placement. L'attitude adoptée, dans ces conditions, à l'égard des entreprises de travail temporaire a beaucoup varié d'un pays à l'autre, et souvent même à l'intérieur des différents pays. Plusieurs Etats se sont orientés récemment vers l'adoption d'une législation propre à ces entreprises. Ainsi, dans la seule année 1972, trois textes ont vu le jour, soit successivement en France, en Norvège et en République fédérale d'Allemagne. Sur le plan judiciaire, plusieurs décisions ont aussi été prises dans ce domaine, tant à l'échelon national qu'à celui des Communautés européennes. L'intérêt de la doctrine a également été considérable, à en juger par le nombre des études juridiques et sociologiques consacrées à la question. Celle-ci a aussi fait l'objet de réunions et colloques divers. L'OCDE, comme la CEE, se sont intéressées à la question. Sur le plan professionnel, les organisations syndicales de travailleurs ont souvent manifesté leurs préoccupations, et parfois même leur hostilité, à l'égard des nouvelles formules de travail temporaire. De leur côté, les entreprises de travail temporaire se développent dans des proportions considérables. Leur nombre est estimé en milliers et elles emploient plusieurs centaines de milliers de personnes. Elles se sont groupées en fédérations et en une confédération internationale. Certaines de ces entreprises ont même conclu des conventions collectives avec des organisations de travailleurs. La question, qui a été ainsi à l'ordre du jour un peu partout en Europe occidentale, mérite donc de retenir l'attention.

Notre propos ne sera ici ni d'examiner le fond même du problème des entreprises de travail temporaire, ni de traiter de la manière dont il se présente dans le droit interne de tel ou tel pays. Il appartiendrait à d'autres, plus qualifiés, de le faire. La présente étude aura pour objet de répondre brièvement à la question – qui s'est posée récemment à propos de plusieurs pays – de savoir dans quelle mesure les normes internationales du travail peuvent concerner les entreprises de travail temporaire. A cet effet, il y aura lieu de rappeler d'abord quels sont les principes généraux et les normes internationales qui

peuvent entrer en ligne de compte dans ce domaine, puis d'examiner si certaines de ces normes sont applicables aux entreprises de travail temporaire et, dans l'affirmative, quelles en sont les conséquences; de préciser ensuite plus concrètement quel est l'état, dans divers pays, de l'application des normes considérées en ce qui concerne ces entreprises; enfin, de se demander si une action complémentaire de l'OIT serait appropriée dans ce domaine.

Principes généraux et normes internationales entrant en ligne de compte

Si, comme on le verra, la question des entreprises de travail temporaire a été envisagée, du point de vue des normes internationales du travail, par rapport à une convention déterminée (n° 96) qui traite des bureaux de placement payants, encore faut-il considérer dans leur ensemble les normes de l'OIT en matière de placement et d'emploi. En effet, même si chaque convention constitue un instrument juridique distinct, les diverses conventions et recommandations traitant de ces matières présentent une interdépendance marquée – parfois même expressément signalée dans leur texte même – et seule une vue d'ensemble permet d'en dégager la véritable portée. Les normes internationales du travail qui, dans ces conditions, peuvent entrer en ligne de compte pour l'examen du problème s'inspirent de deux préoccupations essentielles, d'ailleurs dans une grande mesure complémentaires. L'une a été la protection des travailleurs intéressés contre les abus, et cette même préoccupation avait été à l'origine de l'ancienne interdiction du « marchandage » par la législation de plusieurs pays. Il s'agissait, plus précisément, d'éviter que les travailleurs ne soient exploités par toutes sortes d'intermédiaires ou bureaux de placement privés à fin lucrative et ne perdent même, dans certaines conditions, le bénéfice de l'application de la législation du travail. L'action internationale dans ce domaine s'est inspirée du principe selon lequel « le travail n'est pas une marchandise », premier des principes fondamentaux énoncés dans la Déclaration de Philadelphie sur les buts et objectifs de l'OIT, qui fait partie de la Constitution de l'Organisation. Une préoccupation parallèle de l'OIT a été celle des responsabilités qu'a – ou devrait avoir – l'Etat dans les sociétés modernes de jouer un rôle actif dans le domaine de l'emploi. Cette double préoccupation – protection du travailleur contre les abus et promotion par l'Etat du plein emploi – a fait estimer que le placement doit être essentiellement une tâche relevant des pouvoirs publics et elle s'est concrétisée dans une série de textes ayant entre eux des liens évidents.

Ainsi, dès 1919, la convention (n° 2) sur le chômage prévoyait déjà l'établissement d'« un système de bureaux publics de placement gratuit placé sous le contrôle d'une autorité centrale » et, lorsque

coexistent des bureaux publics et privés, la coordination de leurs opérations sur un plan national. La même année, la première disposition de la première recommandation de l'OIT, qui concernait le chômage, recommandait que chaque Etat «prenne des mesures pour interdire la création de bureaux de placement payants ou d'entreprises commerciales de placement» et que, pour les bureaux existants, «leur fonctionnement soit subordonné à l'octroi de licences délivrées par le gouvernement et que toutes mesures soient prises afin de les supprimer dès que possible». Quelque trente ans après, en 1948, la convention (n° 88) sur le service de l'emploi a prévu le maintien d'un service public et gratuit de l'emploi, «organisé de manière à assurer l'efficacité du recrutement et du placement des travailleurs», et une recommandation complémentaire (n° 83) a ajouté (paragr. 26) que «des efforts systématiques devraient être faits en vue d'accroître l'efficacité du service de l'emploi de telle manière que l'existence de bureaux privés ne se justifie plus pour aucune branche professionnelle, sauf dans le cas où l'autorité compétente estime que, pour des raisons particulières, l'existence de tels bureaux est désirable ou essentielle». La question plus spéciale des bureaux de placement payants avait fait l'objet d'une première convention (n° 34), adoptée en 1933 et prévoyant la suppression de ces bureaux – et il avait été signalé, dès cette époque, que la Conférence internationale du Travail avait eu à l'esprit, en élaborant ce texte, tant la préoccupation de prévenir tout abus que la nécessité d'organiser le marché du travail. Cette convention fut révisée en 1949 dans le sens d'une plus grande souplesse, et il est significatif que le préambule de la nouvelle convention (n° 96) ait précisé, à la suite d'une proposition du représentant gouvernemental des Etats-Unis, que ce texte est destiné à compléter la convention précitée (n° 88) «sur le service de l'emploi, 1948, laquelle prévoit que tout Membre pour lequel la convention est en vigueur doit maintenir ou assurer le maintien d'un service public et gratuit de l'emploi», et que ce même préambule ait ajouté «qu'un tel service doit être à la portée de toutes les catégories de travailleurs». Il est aussi significatif que cette convention (n° 96) qui, comme nous le verrons plus loin, offre une option entre la suppression progressive et la réglementation des bureaux de placement payants relie, dans le premier cas, la suppression de ces bureaux à l'établissement (art. 3) ou à l'efficacité (art. 5) du service public de l'emploi. Plus récemment enfin, les responsabilités de l'Etat en matière d'emploi ont aussi inspiré des textes de large portée, qui sont la convention (n°122) et la recommandation (n° 122 également) sur la politique de l'emploi, de 1964, dont le premier dispose, notamment, que «en vue de stimuler la croissance et le développement économiques, d'élever les niveaux de vie, de répondre aux besoins de main-d'œuvre et de résoudre le problème du chômage et du sous-emploi, tout Membre formulera et appli-

quera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi».

C'est dans ce cadre général qu'il convient maintenant d'examiner la question plus particulière de l'application des normes internationales du travail aux entreprises de travail temporaire.

La convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, est-elle applicable aux entreprises de travail temporaire ?

Comme ceci a déjà été indiqué, c'est à propos de la convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, que s'est posé le problème des entreprises de travail temporaire, et cela d'autant plus que cette convention a été ratifiée par plusieurs pays où de telles entreprises fonctionnent ou bien où l'éventualité de leur fonctionnement a été envisagée¹. La convention ne se réfère pas expressément aux entreprises de travail temporaire, dont le développement a été postérieur à son adoption, et la question de son application à ces entreprises a été plus spécialement posée au BIT en 1965 par le gouvernement suédois à propos d'un type d'«agences de dactylographes mobiles» ayant pour objet de fournir du personnel de bureau à des utilisateurs dans des conditions telles que c'est l'utilisateur à la disposition duquel ce personnel est placé qui décide quel genre de travail doit être exécuté et qui contrôle ce travail. L'agence n'assume, à part une garantie éventuelle quant aux qualifications du personnel, aucune responsabilité pour ce qui est du résultat du travail. Le personnel est employé et payé par l'agence, mais ne reçoit de rémunération qu'autant qu'un travail est effectué pour une tierce personne.

Dans sa réponse, le Directeur général du BIT s'est fondé sur la définition des bureaux de placement à fin lucrative contenue à l'article 1, paragraphe 1 a), de la convention n° 96, qui vise toute personne, société, institution, agence ou autre organisation «qui sert d'intermédiaire pour procurer un emploi à un travailleur ou un travailleur à un employeur, à l'effet de tirer de l'un ou de l'autre un profit matériel direct ou indirect». L'examen des termes employés ainsi que des travaux préparatoires de la convention a tout d'abord fait apparaître que la convention peut s'appliquer même «aux cas où la relation contractuelle est établie entre le travailleur et une

¹ La convention lie à l'heure actuelle trente et un Etats, auxquels il faut ajouter cinq Etats qui sont encore liés par la convention n° 34 et n'ont pas ratifié la convention n° 96. Il s'agit en tout des trente-six Etats suivants: Algérie, République fédérale d'Allemagne, Argentine, Bangladesh, Belgique, Bolivie, Bulgarie, Chili, Costa Rica, Côte-d'Ivoire, Cuba, Egypte, Espagne, Finlande, France, Gabon, Guatemala, Irlande, Israël, Italie, Japon, République arabe libyenne, Luxembourg, Mauritanie, Mexique, Norvège, Pakistan, Panama, Pays-Bas, Pologne, Sénégal, Sri Lanka, Suède, République arabe syrienne, Tchécoslovaquie, Turquie.

agence et non entre le travailleur et la personne ou l'entreprise à la disposition de laquelle il est placé par cette agence». L'avis donné a précisé que le critère essentiel est la nature véritable de l'opération, plutôt que la forme juridique qu'elle peut revêtir. Sur cette base, il a conclu que les agences telles que celles qu'avait mentionnées le gouvernement suédois ont pour but principal de procurer de la main-d'œuvre (et non les produits du travail) et de servir «d'intermédiaire pour procurer un emploi à un travailleur ou un travailleur à un employeur», comme le prévoit la convention. C'est ce qui ressort, en effet, si l'on veut voir la réalité des choses et non les qualifications juridiques parfois forcées dont elles peuvent faire l'objet, d'un certain nombre d'éléments qui ont été relevés dans l'avis dont il s'agit: ainsi, l'entreprise de travail temporaire n'assume aucune responsabilité pour le travail exécuté; le travailleur intérimaire est rétribué seulement lorsqu'il est placé à la disposition d'une tierce personne; c'est cette tierce personne qui décide du travail à faire et en contrôle l'exécution, et c'est sous son autorité que se trouve le travailleur intérimaire; dans beaucoup de cas, le travailleur devient partie intégrante de l'entreprise utilisatrice.

L'avis donné par le Directeur général du BIT a été, selon la pratique habituelle, communiqué au Conseil d'administration du BIT et publié au *Bulletin officiel* du BIT. De tels avis ne constituent certes pas une interprétation authentique de la convention, que seule la Cour internationale de justice peut donner, aux termes de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, mais, du fait de la documentation autorisée qu'ils apportent sur la question, de leur acceptation tacite par le Conseil d'administration du BIT et de leur publication, ils acquièrent un poids considérable.

Peut-être quelques mots de commentaires seraient-ils encore utiles à ce sujet. Il convient de signaler en premier lieu que l'avis en question, tout en ayant nécessairement une portée plus générale, a été donné à propos d'un certain type d'entreprises de travail temporaire et ne vaut que dans la mesure où interviennent des éléments analogues à ceux sur lesquels il s'est basé – et qui devaient d'ailleurs jouer, quelque cinq ans plus tard, lorsque le Tribunal fédéral des affaires sociales de la République fédérale d'Allemagne a pris la décision qui a été mentionnée plus haut. C'est lorsque ces éléments sont réunis qu'il apparaît que l'entreprise de travail temporaire effectue essentiellement un travail d'intermédiaire, même si elle rend accessoirement certains services en relation avec ce travail (accomplissement de formalités, prise en charge de diverses contributions sociales ou fiscales).

Ce point de vue, il est vrai, n'a pas été partagé par certains auteurs, compte tenu de l'opinion juridique qui a prévalu dans quelques pays et d'après laquelle, étant donné la relation contractuelle établie entre le travailleur et l'entreprise de travail temporaire, c'est celle-ci

qui doit être considérée comme l'employeur, l'opération ne devant donc pas être assimilée au placement. On pourrait certes discuter longuement dans l'abstrait de la valeur de cette série de déductions. Pour ce qui est plus précisément de la portée de la convention n° 96, l'avis donné en 1965 paraît découler nécessairement, d'une part, des termes mêmes de la convention et, d'autre part, du but social poursuivi lors de son élaboration. Après tout, l'interprétation des textes ne saurait être un pur exercice d'ingéniosité intellectuelle qui risquerait de donner une place excessive à la fiction juridique et de faire perdre de vue la réalité. Elle est destinée à permettre à la norme d'atteindre effectivement l'objectif de politique sociale qui lui a été assigné: en l'occurrence, dans le cas où il y a placement sous une forme ou une autre, de protéger le travailleur intéressé et de permettre à l'Etat de jouer, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, le rôle qui est le sien dans le domaine de l'emploi.

De toute manière, l'opinion exprimée dans l'avis du Directeur général n'a soulevé aucune objection au sein du Conseil d'administration du BIT et elle a par la suite été aussi partagée par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT, qui est l'organe, composé de personnalités indépendantes, chargé du contrôle technique et juridique de l'application des conventions internationales du travail. Avant d'indiquer de manière plus précise quelle a été la position de cette commission, il y a lieu d'exposer maintenant quelles sont exactement les obligations qui découlent de la convention n° 96, une fois que celle-ci est considérée comme applicable.

Les obligations découlant de la convention n° 96

La convention n° 96 donne aux Etats qui la ratifient le choix entre deux possibilités: l'une est la suppression progressive des bureaux de placement payants à la fin lucrative et la réglementation des autres bureaux de placement, et l'autre est la réglementation des bureaux de placement payants. C'est la première de ces formules qui a été choisie par la plupart des pays qui ont ratifié la convention.

Qu'implique exactement la formule de la suppression progressive des bureaux de placement payants à fin lucrative et de la réglementation des autres bureaux? Elle se traduit par l'obligation générale de supprimer les bureaux de placement payants à fin lucrative dans un délai limité, dont la durée sera spécifiée par l'autorité compétente. Cette obligation est cependant étroitement liée au développement d'un service public et gratuit de l'emploi. Nous avons déjà signalé que le préambule de la convention indique que celle-ci complète la convention (n° 88) de 1948 qui prévoit le maintien d'un service public et gratuit de l'emploi. En outre, deux dispositions expresses de la

convention n° 96 font ressortir le rapport établi entre l'application de celle-ci et le fonctionnement d'un service public de l'emploi.

L'une de ces dispositions (art. 3, paragr. 2) prévoit que la suppression des bureaux de placement payants à fin lucrative «ne pourra avoir lieu tant qu'un service public de l'emploi ne sera pas établi» (certaines mesures de contrôle devant entre-temps être prises).

La deuxième de ces dispositions (art. 5), qui peut intéresser plus spécialement le cas des entreprises de travail temporaire dans le contexte actuel, permet, même lorsqu'il existe un service public de l'emploi, des dérogations exceptionnelles à l'obligation d'abolir les bureaux et agences en question, mais sous certaines conditions.

En premier lieu (paragr. 1), ces dérogations doivent viser des catégories de personnes définies de façon précise par la législation nationale, au placement desquelles il ne saurait être convenablement pourvu dans le cadre du service public de l'emploi, et être accordées seulement après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés.

En deuxième lieu (paragr. 2), tout bureau, agence, etc., auquel une telle dérogation est accordée sera soumis au contrôle de l'autorité compétente, devra posséder une licence annuelle renouvelable à la discrétion de l'autorité compétente, ne pourra prélever que des taxes et frais figurant sur un tarif approuvé ou déterminé par l'autorité compétente et, enfin, ne pourra placer ou recruter des travailleurs à l'étranger que s'il y est autorisé par l'autorité compétente et dans les conditions fixées par la législation.

La convention prévoit en outre (art. 8) que des sanctions pénales appropriées comprenant le retrait, s'il y a lieu, de la licence, devraient être prescrites en cas d'infraction.

Dans le passé, il y a eu diverses catégories de travailleurs, par exemple les musiciens, les artistes, le personnel des hôtels et restaurants et les gens de maison, à l'égard desquelles cette possibilité de dérogation a été utilisée, du fait qu'il existait dans divers pays des bureaux de placement payants qui remplissaient pour ces catégories des fonctions qui ne pouvaient être facilement assumées par le service public de l'emploi. Il est donc fort possible, concluait l'avis précité de 1965, que, bien que des services publics s'occupent effectivement, dans une certaine mesure, de répondre à des offres et à des demandes d'emplois temporaires, cela ne correspond pas de façon adéquate aux besoins des intéressés et que ces services hésitent à se charger de tâches supplémentaires – épreuves d'aptitude, recherche de références, règlement de questions de rémunération, d'impôts, de sécurité sociale, de permis de travail pour les postulants étrangers – qui peuvent rendre les agences privées attrayantes aussi bien pour les employeurs que pour les chercheurs d'emploi. Evidemment, au cas où des dérogations seraient ainsi

accordées pour des entreprises de travail temporaire, les garanties et mesures de contrôle prévues par la convention, qui ont été mentionnées plus haut, devraient être observées.

Pour les Etats qui, en ratifiant la convention, ont accepté la formule de la réglementation des bureaux de placement payants, les obligations (art. 10) se bornent à des mesures de contrôle semblables à celles qui ont été exposées ci-dessus à propos de l'article 5, paragraphe 2, de la convention.

Etat de l'application de la convention n° 96 aux entreprises de travail temporaire dans divers pays

Comme nous l'avons indiqué, les principes qui viennent d'être exposés ont été aussi suivis par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations lorsqu'elle a eu, conformément à son mandat, à apprécier la conformité avec la convention de la situation dans divers pays qui l'ont ratifiée. Ainsi, après avoir demandé aux gouvernements des Etats liés par la convention des informations sur la situation juridique des entreprises de travail temporaire dans leurs pays, elle a présenté des commentaires qui sont significatifs à cet égard. Il suffira d'indiquer, à titre d'illustrations, les observations formulées par la commission à l'égard de quatre pays, dont la situation présente d'ailleurs des différences marquées d'un cas à l'autre.

Dans deux de ces cas, le gouvernement intéressé avait indiqué que la question des entreprises de travail temporaire faisait l'objet de projets de lois destinées à les réglementer.

Ainsi, pour ce qui est de la République fédérale d'Allemagne, la commission a commencé par prendre note du dernier état de la jurisprudence (qui a été citée précédemment) et elle tint à relever que, d'après cette jurisprudence, des activités de placement violant le monopole du service public de l'emploi apparaissent s'il n'existe pas, entre l'agence de travail temporaire et le travailleur, une véritable relation d'emploi qui garantisse à ce dernier la protection sociale, cette relation devant durer plus longtemps que la période pour laquelle le travailleur est mis à la disposition d'une entreprise, et le travailleur devant avoir le droit de toucher une rémunération, même si l'agence ne peut pas lui fournir de mission. Ces arrêts, a noté la commission, semblent confirmer que des agences de travail temporaire agissent illégalement quand elles servent d'intermédiaire au sens de l'article 1 de la convention. La commission a aussi noté que la jurisprudence en question était à la base d'un projet de loi réglementant ces agences, dont le but est d'empêcher, entre autres, que de telles agences n'accomplissent des activités de placement sous couvert de mettre temporairement leurs employés à la disposition

d'une entreprise, et qui prévoit notamment qu'une relation d'emploi stable et durable devra exister entre l'agence et le travailleur. Elle a demandé au gouvernement de communiquer le texte de cette loi dès qu'elle aura été adoptée et de fournir des informations dans son prochain rapport sur son application pratique. La loi, comme on l'a vu plus haut, a été adoptée par la suite, le 7 août 1972.

En ce qui concerne la Belgique, la commission a noté que, selon les informations fournies par le gouvernement, le développement important du travail intérimaire en Belgique a rendu nécessaire l'adoption de mesures réglementaires et législatives dans ce domaine. La commission a exprimé l'espoir que, lors de l'élaboration de la législation et de la réglementation, le gouvernement tiendra compte des exigences de la convention. Elle a précisé que, si des bureaux de placement tombant dans le champ d'application de la convention peuvent être autorisés à fonctionner, cette autorisation devrait être accordée conformément aux exigences de l'article 5, paragraphe 1, de la convention et assortie d'une réglementation et de sanctions conformes à l'article 5, paragraphe 2, et à l'article 8.

Dans deux autres cas, des lois concernant les entreprises de travail temporaire avaient été récemment adoptées et la commission était appelée à les examiner compte tenu des obligations découlant de la convention pour les Etats intéressés.

Ainsi, dans le cas de la France, la commission a pris connaissance avec intérêt de la publication, le 3 janvier 1972, de la loi n° 72-1 sur le travail temporaire (déjà citée). Elle a noté que cette loi protège les droits des travailleurs dans certains domaines, que les responsabilités de l'entreprise de travail temporaire et de l'utilisateur sont déterminées, que les entreprises de travail temporaire sont tenues de faire une déclaration à l'autorité administrative et que la loi contient des dispositions concernant le contrôle et les sanctions. La commission a aussi relevé que, lorsque le projet sur le travail temporaire était venu en discussion devant l'Assemblée nationale, le secrétaire d'Etat au travail, à l'emploi et à la population avait indiqué que c'est après que l'apprentissage de l'exercice de cette loi aurait été fait qu'il serait possible d'apprécier, au vu de l'expérience, s'il convenait d'en modifier les dispositions. En conséquence, la commission a souhaité que le gouvernement lui fournisse des informations sur les décrets d'application de la loi, sur l'application pratique de celle-ci, au vu de l'expérience, spécialement dans tous les domaines dans lesquels le contrôle des entreprises de travail temporaire aura été trouvé insuffisant, et enfin sur tous règlements régissant les activités par lesquelles des travailleurs français pourraient être mis à la disposition d'un utilisateur à l'étranger. La commission a aussi exprimé l'espoir que le gouvernement indiquera dans ses rapports suivants quelles mesures il pourrait envisager en vue de compléter la protection apportée par la loi, en adoptant des mesures de régle-

mentation et de contrôle des entreprises de travail temporaire sur la base des dispositions des articles 5 et 8 de la convention.

Dans un autre cas de modification législative, celui de la Norvège, la commission a noté avec satisfaction l'adoption d'une loi du 18 juin 1971 contenant l'interdiction de principe de placer du personnel à la disposition d'un tiers et prévoyant aussi que des dérogations à cette interdiction peuvent être accordées aux conditions considérées comme appropriées par le département du Travail.

Conclusion

Dans un sujet aussi mouvant, toute conclusion ne saurait être que provisoire. Certaines grandes lignes peuvent cependant être déjà dégagées. Tout d'abord, le développement des entreprises de travail temporaire est devenu trop considérable pour qu'on puisse l'ignorer, et ce développement même indique que, dans certains pays, il répond, pour toutes sortes de raison, à des besoins que le service public de l'emploi ne s'est pas montré en mesure de satisfaire. La question qui se pose donc de plus en plus est celle de l'attitude à adopter à l'égard de ces entreprises.

Devant tout phénomène nouveau – et celui des entreprises de travail temporaire se distingue certainement à divers égards des catégories anciennes, même si les avis peuvent diverger sur l'importance de ces différences –, deux positions sont toujours possibles au point de vue juridique. La première est d'essayer d'appliquer au phénomène nouveau des règles anciennes. Cette solution est parfois la meilleure: les systèmes juridiques contiennent généralement un arsenal de principes et de dispositions suffisant pour en dégager, la plupart du temps, la solution appropriée à des situations nouvelles, et une telle méthode, dont les exemples sont nombreux, permet aussi d'éviter une multiplication excessive de lois de circonstance. Mais encore faut-il que la législation existante donne un minimum de prise à une solution appropriée du nouveau problème et que les organes chargés de l'appliquer (services administratifs, tribunaux) aient l'imagination et la sagesse de le faire de manière adéquate. Ce n'est pas toujours aisé. Aussi a-t-on souvent recours à la seconde méthode, qui consiste à introduire un texte législatif spécialement adaptée au nouveau phénomène.

Sur le plan national, les deux méthodes ont été suivies en ce qui concerne les entreprises de travail temporaire, avec des résultats d'ailleurs parfois opposés. Dans les cas où l'on a fait face au phénomène en se basant sur la législation générale antérieure, le résultat a été, compte tenu des termes de cette législation et de l'interprétation qui lui a été donnée (soit par les administrations, soit par les tribunaux, lorsqu'ils ont été saisis de la question), que les entreprises de travail temporaire ont été considérées tantôt comme cou-

vertes par la législation applicable aux bureaux de placement payants et soumises à la même interdiction ou aux mêmes restrictions que ceux-ci, tantôt comme exclues du champ d'application de la loi, donc comme pouvant fonctionner librement dans des pays où les bureaux de placement payants font l'objet d'une interdiction ou d'un contrôle. Dans les pays, en nombre croissant, où l'on a préféré l'adoption de mesures législatives propres aux entreprises de travail temporaire, les solutions apportées ont aussi énormément varié, allant de l'interdiction complète à une réglementation, elle-même tantôt rigoureuse tantôt assez large, et se présentant du reste parfois comme encore expérimentale.

Sur le plan des normes internationales du travail, la méthode suivie a consisté à appliquer aux entreprises de travail temporaire les normes existantes concernant les bureaux de placement payants, dans la mesure où la nature des opérations de ces entreprises est telle que celles-ci accomplissent essentiellement une tâche d'intermédiaire. Il n'en résulte pas cependant que le fonctionnement des entreprises considérées doive nécessairement être interdit de ce fait. Si les normes de l'OIT partent du principe que le placement doit être un service public, elles reconnaissent que l'entreprise privée peut avoir un rôle utile à jouer dans ce domaine et que le service public peut ne pas être encore en mesure de remplir convenablement ses fonctions pour toutes les catégories de travailleurs et tous les types d'emploi. La convention n° 96 donne donc aux gouvernements qui estimeraient que les entreprises de travail temporaire ont une utilité dans les conditions existant dans leur pays la possibilité de prévoir des dérogations à leur égard. Elle entoure cependant ces dérogations d'un certain nombre de garanties et de conditions, qui doivent évidemment être adaptées aux caractéristiques spéciales de ces entreprises.

Ainsi, bien qu'au moment où la convention n° 96 a été élaborée, en 1949, le cas particulier des entreprises de travail temporaire n'ait pas pu être pris en considération, les normes qu'elle contient semblent offrir une base raisonnable pour traiter de ce problème de manière à sauvegarder à la fois les considérations de politique sociale qui ont inspiré la convention et le degré de souplesse que le caractère encore mouvant de la matière et les différences d'attitude, selon les pays et les milieux, imposent à cet égard.

On peut évidemment se demander s'il ne serait pas maintenant approprié de s'orienter, sur le plan international, comme c'est de plus en plus le cas sur le plan national, vers l'adoption de normes spécifiques en matière de travail temporaire, et cela compte tenu des particularités de cette question et aussi de la diversité des solutions nationales, de leur caractère parfois expérimental, des différences d'opinions et de l'utilité que pourrait avoir un effort de réflexion et d'harmonisation à l'échelon international. Un tel examen pourrait

également conduire à la formulation de principes plus clairs à l'égard de ce phénomène, qui pose d'ailleurs la question plus générale du rôle respectif des services publics, des entreprises spécialisées à but lucratif aussi bien que des organisations à fin non lucrative (comme les organisations syndicales). Il permettrait aussi de rechercher des solutions aux problèmes que les relations triangulaires du travail temporaire soulèvent du point de vue de l'application de la législation du travail et de la sécurité sociale.

Comme on l'a souvent relevé, le Code international du travail n'est ni rigide ni immuable et, si les objectifs que la Constitution de l'OIT assigne à l'Organisation ont une valeur permanente, les dispositions plus précises que contiennent les conventions et les recommandations sont ouvertes au changement, des normes révisées ou nouvelles venant régulièrement faire face aux besoins nouveaux ou combler les lacunes existantes. Des développements dans ce domaine particulier ne doivent donc nullement être exclus et pourraient même avoir des avantages. En attendant, la nature ayant horreur du vide juridique, les normes plus générales qui existent à l'heure actuelle permettent, nous semble-t-il, de répondre à certains des problèmes sociaux que posent les entreprises de travail temporaire.