

La Suisse, pionnière du droit social international

Autor(en): **Troclet, Léon-Eli**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **68 (1976)**

Heft 5

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385823>

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, pionnière du droit social international

Par Léon-Eli Troclet

A l'occasion de la journée de l'Europe 1976, la Faculté de droit et des sciences économiques et sociales de l'Université de Fribourg a invité M. Léon-Eli Troclet, ministre d'Etat, ancien ministre du travail et de la prévoyance sociale dans le gouvernement belge, à présenter une conférence sur «La Suisse pionnière du droit social international». L'éminent homme d'Etat, qui est aussi professeur à l'Université libre de Bruxelles, a développé son sujet, le 4 mai 1976, devant des auditeurs aussi nombreux qu'attentifs. Ce fut une leçon d'histoire sociale passionnante, comme on le verra à la lecture du texte que nous avons le privilège de pouvoir reproduire ci-après, avec l'aimable autorisation des organisateurs de la conférence. Les sous-titres sont de la rédaction. (Réd.)

Si le salaire, fut-ce sous simple forme d'échange de produits, existe depuis la plus haute antiquité, c'est-à-dire depuis qu'un individu travaille pour un autre contre rétribution, ainsi qu'on en trouve par exemple des traces certaines dans le Code d'Hammourabi 2000 à 1750 avant Jésus-Christ, le «Salariat» dans le sens d'un ensemble de salariés n'apparaît vraiment qu'avec le premier développement de la «Révolution industrielle» du 18^e siècle. S'il est vrai que les apprentis et les compagnons se trouvaient dans un état de dépendance à l'égard des maîtres dans le «régime corporatif» qui a précédé, le caractère artisanal du travail donnait à celui-ci une allure autre que celui qu'allait faire naître l'application systématique et généralisée des principes de la mécanique puis de la physique et de la chimie. Certes la mécanique par exemple était connue des anciens grecs puisque le terme même vient de mékhané et mékhanicos. On se souvient des moufles et grues qu'Archimède imagina pour la dé-

fense de Syracuse contre les Romains. On trouva depuis longtemps d'autres applications de la mécanique par exemple avec les moulins à vent et à eau. Mais on ne se rendait pas compte que la mécanique pouvait s'enrichir en un certain nombre de principes permettant, pour reprendre la définition simple du «Petit Larousse»: une combinaison d'organes propres à produire ou à transmettre des mouvements. Arkwright (1732-1792) en perfectionnant son appareil à renvider (enrouleur sur bobine) connu dans l'histoire économique sous le nom de «mule jenny», puis Carthwright (1743-1823) en améliorant sa machine à tisser et carder la laine, se doutaient bien peu que leurs petits aménagements techniques à leur machine traditionnelle allaient ouvrir la voie à la «Révolution industrielle» et soulever indirectement un grave problème, faciliter la rupture avec les corporations, favoriser le développement du salariat. La mécanique devenait une science méthodique susceptible d'être étendue à d'autres domaines que le textile. L'utilisation industrielle du charbon de terre, la maîtrise de la vapeur, la découverte des richesses de la chimie et les modes de production ont été bouleversés, réduisant progressivement le rôle de l'artisanat au profit du salariat en pleine expansion.

Le poids de la loi

On ne retracera pas ici les conditions de vie et de travail qui en résultèrent dans les dernières années du 18^e siècle et au début du 19^e: enfants de six ans et moins travaillant quatorze heures sept fois par semaine, location des enfants à l'assistance publique en Angleterre provoquant une enquête de la Chambre des Communes, «rastgeben» en Suisse ne sont que des exemples extrêmes des abus décrits et combattus par d'innombrables auteurs dans tous les pays. A l'époque de la Révolution française, les peuples avaient conquis la liberté à un tel prix qu'on l'élevait à la hauteur d'une panacée que l'on croyait valable pour tous les problèmes. Elle était et elle reste le premier terme de la devise française et oublie qu'en 1793 une inversion fut introduite pour obtenir «égalité, liberté, fraternité». Mais cette modification dans la hiérarchie des aspirations n'eut qu'une brève durée. Plus ou moins inconsciemment on en revint rapidement à la primauté de la liberté, sous l'effet notamment de l'essor industriel et économique: «laissez faire» disait Quesnay, repris par Adam Smith. Il fallut attendre les rêveurs et utopistes comme Saint-Simon et Fourier, puis le fondateur de la pensée démocrate-chrétienne Lamennais qui n'écrivit pas seulement «le travail est partout et la souffrance partout» mais aussi d'autres formules descriptives. Lacordaire donna la clé du problème, en disant surtout: «Entre le riche et le pauvre, entre le fort et le faible, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit». On allait ainsi entrer de plain-pied dans l'époque du droit social, en plaçant à côté du faible le poids de la loi.

Oh! «l'interventionnisme» du législateur ne triompha pas aisément tant on était imprégné de la valeur profonde que la liberté pouvait, aux yeux de beaucoup, couvrir les pires inégalités et les pires injustices. C'est tout naturellement là où l'industrie fut le plus tôt développée que la législation protectrice du travail débuta. On s'attend évidemment à voir citer l'Angleterre en premier lieu. Et cependant c'est en Suisse, dans le canton de Saint-Gall, qu'on doit, semble-t-il, situer la première réglementation sociale dès 1812; comme dans tous les pays où l'industrie s'était implantée, on embauchait les enfants «dont les plus jeunes n'avaient pas plus de cinq ans», selon le professeur Rappard.

Des mesures «sensationnelles»

Préoccupées davantage, semble-t-il, comme bientôt plus tard dans d'autres cantons, par les problèmes du développement de l'enseignement élémentaire, les autorités de Saint-Gall avaient, en 1812 ordonné une enquête sur «l'état intellectuel et moral des enfants». Mais en considérant cependant qu'il «n'était pas en leur pouvoir d'empêcher les enfants de travailler dans les fabriques et d'y subir la contagion d'exemples pernicioeux». Rappard a trouvé dans les archives de Saint-Gall les éléments d'une description émouvante. L'année suivante le canton de Zurich puis celui de Thurgovie suivirent. L'ordonnance zurichoise du 7 novembre 1815 portait le titre: «Ordonnance au sujet du travail des enfants dans les fabriques en général et dans les filatures mécaniques en particulier». En vertu de ce texte les enfants de moins de 9 ans ne pouvaient être occupés et les mineurs ne pouvaient être occupés plus de 12 à 14 heures par jour, ni avant 5 heures du matin ou 6 heures en hiver. Mais en 1831, à la faveur d'une crise économique, le pasteur Rordorf signale que les règles furent si peu respectées que dans le village de Seen des enfants travaillaient 18 heures par jour car, déclara un patron célèbre, il fallait craindre «la concurrence des Etats voisins», selon l'argument traditionnel invoqué contre la protection légale des travailleurs – mais invoqué chez les Etats voisins aussi...

La limitation des conditions de travail s'inscrivait cependant, bon gré mal gré, dans le cours des choses et une ordonnance du 15 juillet 1837 fixa l'âge d'admission à 12 ans et l'interdiction de leur travail la nuit de 21 à 5 heures en été, de 22 à 6 heures en hiver, avec un maximum de 14 heures par jour en dessous de 16 ans.

Le canton de Glaris, en utilisant l'argument de la «police du feu», prit un édit du 18 janvier 1824 ordonnant la fermeture des ateliers à 20 heures en hiver et 21 heures en été entrant ainsi du même coup dans la réglementation du travail des adultes, ce qui n'alla pas sans difficultés, mais une Landsgemeinde de janvier 1846 mit fin aux oppositions; la durée journalière du travail était du même coup limitée à 13 heures avec interdiction d'occuper des enfants de 12 ans.

Landmann écrit avec raison que cette législation glaronaise prend «une place importante dans l'histoire de la protection ouvrière, car c'est la première fois que le législateur intervient pour réglementer le travail des hommes adultes». L'argument de «la liberté» pour les adultes résista encore longtemps un peu partout et à la Conférence de Berlin de 1890 pour la législation ouvrière la Belgique l'invoqua à son tour près de cinquante ans plus tard! Ce fut au cours de la même année 1848 que la durée du travail fut limitée aux adultes en France.

En Argovie un projet n'aboutit pas mais en 1834 le travail de nuit des enfants fut interdit, puis en 1853 tout travail en-dessous de 13 ans, tandis qu'en 1859 Zurich ne porta la limite qu'à 12 ans mais avec réduction de la durée du travail, en dépit d'opposition d'industriels. Néanmoins les cantons d'Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Schaffhouse, Tessin suivirent l'un après l'autre tandis que Glaris améliora encore sa législation, notamment pour le travail de nuit ramené à 10 heures et en ne limitant plus la protection aux filatures de coton mais en l'étendant à toutes les fabriques en 1856, interdisant le travail du dimanche deux ans plus tard (ce qui n'intervint en Belgique qu'en... 1905, soit 47 ans plus tard). Il est vrai que le canton de Glaris comptait trois promoteurs très convaincus et décidés, les docteurs Schuler et Tschudi et le pasteur Becker. En 1864 Glaris introduisit pour tous la durée maximum de travail à 12 heures, ramenée à 11 heures en 1872 tandis que l'année suivante l'âge minimum d'admission en fabrique fut fixé à 14 ans, l'obligation scolaire s'étendant jusqu'à 13 ans.

Ces mesures firent «sensation» ainsi qu'on le devine aisément; cependant des tentatives plus ou moins comparables échouèrent entre 1864 et 1872 dans les cantons de Zoug, Thurgovie, Lucerne, Zurich, Saint-Gall, alors que des résultats furent acquis à Bâle-Ville en 1869. De 1873 à 1883, l'évêque de Genève, Mgr Mermillod, créa et anima l'«Union de Fribourg» qui mena campagne pour la protection légale des travailleurs.

Une objection classique

L'objection de la concurrence entre les cantons par le prix de revient qui augmenterait en raison de la protection légale des travailleurs, est une objection classique qui fut soulevée dans chaque canton. Aussi, devant la poussée de la législation sociale cantonale, était-il naturel qu'un jour on pensa recourir à une technique interne à la Confédération et qui remontait au moins à 1671: l'élaboration d'accords entre les cantons consignés dans des «concordats intercantonaux» que l'on pourrait se risquer de qualifier de «droit international interne» puisqu'il s'agit, à l'intérieur de la Confédération, de traiter de matières relevant de la souveraineté des cantons. Au cours des

siècles différents concordats intervinrent pour régler des matières de caractère économique. La protection sociale des travailleurs ayant aussi un arrière-fond de même caractère, il n'est pas étonnant que certains aient songé à recourir au même genre d'instrument. Certes, des difficultés allaient-elles venir compliquer le problème. Rappard signale celle de l'existence traditionnelle de cantons aristocratiques et d'autres démocratiques, de cantons oligarchiques ou monarchiques. Ainsi les premiers étaient-ils moins développés industriellement et économiquement que ceux qui attachaient moins d'importance à la propriété foncière: «Les capitalistes, écrit-il, qui devenaient toujours plus puissants, défendaient en général des idées plus libérales que les artisans, obstinément conservateurs»¹. Devant l'argumentation du prix de revient et du problème de la concurrence commerciale entre les cantons qui dérivait de la législation protectrice des travailleurs, les autorités du canton de Glaris, harcelées par les employeurs filateurs, s'adressèrent dès 1855 au canton de Zurich pour lui demander de provoquer l'élaboration d'un «concordat» entre les cantons qui avaient une industrie du coton, mais aucune réponse n'intervint. Cependant, aux prises avec les mêmes difficultés, le canton de Zurich à son tour, quatre ans plus tard, prit l'initiative de convoquer une «conférence confidentielle» qui se tint le 25 janvier 1859 à Berne. Sept cantons s'y firent représenter pour y discuter de la réglementation du travail des enfants, de la durée du travail journalier, de l'âge d'admission au travail, du repos dominical. Mais on n'aboutit à aucune autre conclusion que d'envoyer le procès-verbal des discussions aux cantons intéressés. Le canton d'Argovie prit la relève et convoqua une conférence à Berne en 1864; dix cantons cette fois répondirent. Le canton de Thurgovie accepta le projet de concordat proposé.

Il ne fut pas adopté, certes, mais pour l'historien du droit social international il faut retenir deux points. L'un en ce qui concerne le résultat positif: le département fédéral de l'intérieur fut prié de procéder à une enquête. L'autre est la suggestion du canton d'Argovie inscrite dans son projet: opportunité de créer un organe intercantonal d'exécution, c'est-à-dire, en fait: de surveillance. Pourquoi n'y verrait-on pas l'idée du «contrôle de l'application des conventions» bien connue de ceux qui connaissent le fonctionnement de l'actuelle «Organisation internationale du travail»? Une telle filiation pourrait bien ne pas être le fruit d'une imagination audacieuse puisqu'après la Conférence de Berlin de 1890, la Confédération helvétique proposa un tel contrôle de la suite donnée même pour de simples vœux; le cheminement des idées se fait souvent de la sorte, ainsi qu'on le verra.

¹ W. E. Rappard: La révolution industrielle et les origines de la protection légale du travail en Suisse - 1914.

Revision de la Constitution

Ici s'intercale un essai de résoudre les difficultés à l'occasion de la revision de la Constitution fédérale en 1874 et dont on parlera plus loin.

Après l'échec des tentatives de Glaris, de Thurgovie et de la revision constitutionnelle, Glaris reprit l'initiative en convoquant, pour le 13 novembre 1872, une conférence intercantonale qui ne réunit cette fois que huit cantons parmi lesquels l'un, celui de Schwyz, n'avait participé à aucune des deux précédentes rencontres, ce qui permet tout de même de constater que, depuis le début des tentatives onze cantons s'étaient heurtés au même problème. Le projet de texte n'était certes pas satisfaisant et n'eut pas, selon des spécialistes d'aujourd'hui, résolu le problème parce qu'il laissait trop de latitude d'appréciation et d'application à chaque canton. Ne le retenons que pour l'histoire et comme preuve de la nécessité d'une solution qui dépasserait les limites cantonales².

La procédure de la revision de la Constitution fédérale étant encore en cours, le problème fut repris sur ce plan, poursuivant dans la voie de la motion présentée en 1867 par le conseiller national Joos qui avait demandé et obtenu une enquête fédérale relative au travail des enfants. Le même conseiller ayant fait décider en 1869 ce qu'il n'avait pu obtenir deux ans plus tôt, à savoir l'étude de l'opportunité de dispositions fédérales relatives au travail des enfants, le rapport concluait, le 30 novembre 1870, à la nécessité d'une législation fédérale, ce qui impliquait un transfert constitutionnel de compétence entre les cantons et la Confédération.

La revision constitutionnelle fut l'objet de tribulations complexes³ qui se terminèrent par l'adoption de l'article 34, 1^{er} alinéa de la Constitution fédérale qui attribue à la Confédération la compétence nécessaire pour légiférer dans la plupart des matières sociales.

Ce qui n'avait pu être obtenu par le système concordataire le fut par l'adaptation de la Constitution, levant ainsi l'obstacle de la concurrence économique qui résulterait de législations sociales cantonales. Ce qu'il importe de noter ici, c'est l'impératif d'une législation protectrice du travail qui saute par-dessus les barrières «nationales», c'est-à-dire «cantonales» en l'occurrence, et la recherche d'une solution par des accords entre souverainetés.

Mais si le problème était ainsi résolu sur le plan suisse, permettant, non sans peine d'ailleurs, la promulgation de la loi fédérale du 25 mars 1877, les difficultés étaient transposées sur le plan international.

² Deux concordats intercantonaux à objectif social, mais à vrai dire, très limités, intervinrent en 1875 en ce qui concerne la protection des jeunes gens placés à l'étranger, l'autre en 1892 concernant le placement des domestiques à l'intérieur de la Suisse.

³ Que nous avons résumées pour l'essentiel dans l'article: «A l'origine du droit social international – Pourquoi la Suisse? et comment?» Revue du travail, décembre 1975, page 833, Ed. Ministère du Travail, Bruxelles.

N'est-il pas curieux au surplus de noter que dès 1830–1833, lors de l'enquête britannique, «plusieurs témoins invoquèrent le danger que l'industrie cotonnière suisse, libre de toute entrave, faisait courir à sa grande rivale d'outre-Manche»?⁴. Et dans le sens inverse, la pétition du 3 janvier 1863 de quatre ouvriers de Luchsingen, dans le canton de Glaris, demandant au Landrat «de suivre l'exemple de l'Angleterre, l'Etat industriel le plus grand du monde, qui a reconnu la nécessité d'imposer certaines restrictions à son industrie grandissante dans l'intérêt de la population anglaise qui y est occupée»?

Des propositions suisses

Des normes internationales devenaient aussi nécessaires entre les Etats que ne l'avaient été des règles inter- ou supracantoniales entre les cantons.

S'il est vrai que quelques initiatives d'internationaliser le droit social virent le jour en Europe, par exemple en 1818 par l'Anglais Robert Owen, en 1848 par les députés français Clovis Hugues et Camélinat, en 1872 et 1876 sur le plan bilatéral par Bismarck, mais aussi par des clauses de traités de commerce et/ou de navigation dont le relevé n'a pas encore été fait, c'est de Suisse que viendront les premières propositions les plus larges. Et sans qu'il y ait pour cette idée neuve un véritable hiatus dans l'histoire d'une telle formule.

En effet, le 5 juin 1880, le colonel Frey, député de Bâle, accédant à la présidence du Conseil national, dans son discours d'intronisation, prend prétexte d'un projet de loi inscrit à l'ordre du jour pour déclarer: *«Il y aurait lieu de prendre en considération le point de savoir si la Suisse ne devrait pas proposer la création de traités internationaux tendant à régler les questions ouvrières d'une manière uniforme pour tous les Etats industriels. Il est vrai que les conditions de production des divers Etats industriels diffèrent énormément; cependant, ces divergences ne sont sans doute pas assez considérables pour rendre inexécutable le projet qui n'excluerait d'ailleurs pas une certaine marge permettant de tenir compte des éléments dissemblables.»*

De pareils propos, où la nuance se mêle au sens pratique sont stupéfiants lorsqu'on pense au fonctionnement actuel de l'Organisation internationale du travail dont ils sont une véritable description anticipative sans qu'il soit à peine besoin de la modifier.

Assurément bien convaincu, le colonel Frey, ne considérant pas ces propos comme thème de discours de circonstance, revint à charge la même année 1880, le 9 décembre. Il pousse plus loin l'idée en introduisant cette fois une motion qui fut adoptée le 30 avril 1881: *«Le gouvernement est invité à entrer en négociations avec les principaux Etats industriels dans le but de provoquer la création d'une législation*

⁴ La Suisse économique et sociale, 1925, p. 399 – Exposé historique par J. Landmann.

internationale sur les fabriques». Le porte-parole du Conseil fédéral estime que cette suggestion «est justifiée tant au point de vue sanitaire qu'au point de vue moral et militaire», obtenant seulement qu'il soit ajouté au texte «lorsqu'il le jugera à propos», ce qui fut d'ailleurs le cas dès le mois de mai.

Ici une petite digression s'impose à propos de l'argument militaire qui peut paraître assez inattendu dans un Etat dont le pacifisme est légendaire. Cet argument trouve sa base sur les descriptions premières publiées par les auteurs suisses qui, dès les débuts du dix-neuvième siècle, ont décrit les conditions horribles du travail des enfants. Ainsi l'enquête ordonnée par le canton de Zurich aboutit à un rapport, déposé en 1813, et où on peut lire que, parmi les conséquences des conditions de travail des enfants, on devait retenir «faiblesse physique, précocité malade, insubordination». Des rapports d'autres cantons contenaient implicitement ou explicitement des conclusions identiques ou comparables. Dans un pays, très attaché à sa liberté ainsi que chacun sait, et se trouvant à un carrefour de l'Europe des grandes puissances, on ne comptait encore en 1910 que 2 militaires sur 1000 personnes actives contre 9 aux Pays-Bas et 13 en Belgique. On ne peut dès lors s'étonner que dans ce pays de «nation armée», l'état de santé des citoyens soit une préoccupation importante. C'est si vrai que le conseiller national Joos, le 12 juillet 1869 encore, donne comme quatrième motif à sa proposition réitérée du 18 décembre 1867 «que la force militaire et les capacités civiques d'un peuple s'affaiblissent lorsque le législateur ne s'efforce pas de protéger au point de vue du bien-être intellectuel et matériel, la génération qui s'élève». Il n'est point étonnant dès lors que le président Frey, en 1880, puis d'ailleurs le gouvernement fédéral en 1881 et à nouveau lors de son initiative de 1889 écrit dans sa circulaire du 15 mars aux gouvernements européens: «*L'humanité, aussi bien que le souci d'améliorer la force armée des états affaiblie par la dégénérescence de nombreuses classes de la population, interdit de laisser subsister plus longtemps cet état de choses.*»

L'argument est justifié surtout pour le régime militaire suisse, mais il est assez inattendu comme motif d'une législation sociale internationale.

Toujours est-il que la motion Frey, légèrement amendée, ayant été adoptée le 30 avril 1881 par le Conseil national, le Conseil fédéral, malgré le délai d'opportunité qu'il avait obtenu, dès le 10 mai 1881 – dix jours plus tard seulement! – envoie des instructions aux légations suisses à Bruxelles, Londres, Paris, Rome et Vienne pour qu'elles se procurent «auprès des Etats industriels de l'Europe, des informations précises pour savoir s'ils seraient disposés à prêter les mains à un règlement international de la question du travail dans les fabriques et dans quelle mesure». Ceci en vue de permettre au Conseil fédéral de juger de l'opportunité de démarches officielles

dans ce sens⁵. Le Gouvernement allemand, sans doute en fonction des échecs de Bismarck avec l'Autriche en 1872 et 1876, sinon même peut-être des échecs concordataires suisses de 1871-1874, répondit négativement, ayant désiré, apprit-on en 1888⁶, de ne pas se laisser «vainculer» («vinculieren»), disons peut-être: «entraver». La «Gazette de Lausanne» écrivit en 1888 à ce propos qu'en Allemagne «on continue à y élever des glacis, on n'y construit pas des ponts».

Selon un rapport des Archives belges, l'Autriche, lors de ses approches exploratoires, opposa le principe de la souveraineté nationale, bien qu'on ne puisse guère invoquer pareil argument contre un traité à négocier. Vienne demanda en outre un programme préalable et mit comme condition la participation de tous les grands Etats industriels. L'Italie désirait des précisions tandis que la France se montra réticente et peu pressée d'entrer dans cette voie tout en étant, ainsi que l'Italie, «conciliante dans la forme», selon la «Gazette de Francfort» reproduite par la «Gazette de Lausanne». Mais ces informations indirectes et tardives datent de 1888 et seul le dossier de Berne de 1881-1882 pourra révéler ce qu'il en fut exactement. Le Royaume-Uni refusa.

La Belgique ne répondit pas. Et lorsque cela fut rendu public en 1887, le ministre belge des affaires étrangères, très ému des commentaires de la presse internationale, apprécia certainement cette attitude au moins comme un acte de discourtoisie diplomatique, car il ordonna une enquête dont il fit connaître au Gouvernement de Berne le détail en juillet 1888 selon une dépêche au consul belge à Berne, du 27 août, qui, le 31 juillet, en accuse réception: le silence belge de 1881 n'était dû qu'à un ensemble de circonstances malheureuses.

Devant l'ensemble des réponses et silences, la Suisse ne poursuivit pas son intention, tandis qu'en France, en décembre 1885, les députés Camélinat, Clovis Hughes et d'autres déposaient une proposition de loi selon laquelle «le gouvernement français répondra favorablement aux ouvertures du gouvernement suisse concernant une législation internationale du travail». Le comte Albert de Mun, promoteur en France du mouvement du «socialisme chrétien» avait aussi déposé une proposition de loi dans le même sens.

L'interventionnisme législatif en faveur d'une réglementation sociale ayant entre-temps été admis dans de nombreux pays d'Europe, les députés suisses Decurtins (qualifié d'élève du Comte de Mun «dans ses théories ultra-radicales») et Favon (qualifié de «radical», probablement protestant) déposèrent le 23 octobre 1887 une proposition qui fut votée le 27 juin 1888. Il s'agissait moins cette fois de «motion»

⁵ Nous avons reproduit l'essentiel de cette «Circulaire» dans l'étude sur les initiatives suisses de 1881 et 1889 dans la Revue (belge) du Travail d'octobre 1971.

⁶ Archives diplomatiques, t.XXXVI, p. 45.

que d'une proposition précise suggérant la conclusion de «traités ou une loi internationale» en vue de réglementer la protection du travail des mineurs d'âge, la limitation du travail des femmes, le repos hebdomadaire et «la journée normale de travail». Ce fut le Docteur Decurtins lui-même qui fut chargé du rapport où il démontrait l'opportunité de fonder un office central international. «On ne devra sans doute pas s'attendre à de grands résultats immédiats, mais il y aura déjà une certaine importance à introduire la question dans l'ordre du jour européen, à mettre en lumière les progrès de l'opinion publique et l'entente générale au sujet des méthodes mises en pratique et à donner à l'idée une forme concrète et une formule précise. Les efforts que l'on fera pour se rapprocher de l'idéal du droit ne seront pas inutiles.»

Les souhaits du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral suisse, sans se faire trop d'illusion et en ayant rappelé l'échec rencontré sept ans plus tôt, se rallie à cette nouvelle proposition et se montre même plus optimiste et plus volontariste que les auteurs de la proposition. Il déclare en effet qu'il «n'abandonne pas l'espoir de pouvoir réaliser au moins en partie le programme» et souhaite même qu'on puisse obtenir également des résultats concrets dans le domaine des relations entre patrons et ouvriers, ainsi que dans l'organisation de la sécurité et de l'hygiène des fabriques, ce dernier problème étant l'un de ceux qui retinrent les législateurs européens au début du droit social. Le porte-parole du Conseil fédéral ne croit pas qu'on puisse obtenir un résultat immédiat en ce qui concerne la «journée normale de travail» (c'est-à-dire le nombre d'heures par jour, et peut-être le travail de nuit), mais pour les autres questions, il s'engage à présenter «un programme concret et détaillé»; il souhaite que le gouvernement suisse soit soutenu par l'opinion publique en général et la population ouvrière en particulier⁷.

Donnant suite à la décision, le Conseil fédéral mit au point une «note circulaire» datée du 15 mars 1889, adressée «aux Etats industriels de l'Europe, pour leur proposer de prendre part à une conférence destinée à discuter certains points relatifs au travail dans les fabriques», selon une approche prudente.

La «note-circulaire», signée «au nom du Conseil fédéral suisse» du président et du chancelier de la Confédération, MM. Hammer et Ringier, est assez longue mais bien intéressante. Les rétroactes y sont brièvement relatés, le Congrès international d'hygiène et de démographie de Vienne de 1887 y est invoqué, une petite dissertation sur l'inopportunité de l'expression «généralement usitée⁸ de

⁷ Archives diplomatiques, 1890, t.XXXVI, p. 45.

⁸ Par les quelques rares personnes qui à cette époque, tentaient de la promouvoir.

législation internationale sur la protection des travailleurs ne (nous) paraît pas heureusement choisie, surtout à cause du mot législation employé ici», considération qui est sans doute destinée à répondre à des critiques en prenant une certaine distance à l'égard de prosélytes que d'aucuns considéraient comme trop révolutionnaires. Mais il y est souligné le progrès du droit social dans nombre de pays. L'argument militaire ne manque pas: «L'Humanité aussi bien que le souci d'améliorer la force armée des états affaiblie par la dégénérescence de nombreuses classes de population, interdit de laisser subsister cet état de choses.» Le gouvernement suisse indique sa préférence pour régler le travail du dimanche et le travail des femmes et des enfants, problèmes subdivisés en cinq points.

Ce qui est tout aussi intéressant en pratique ce sont les règles de procédure suggérées: une première conférence non diplomatique dégrossirait les problèmes, ce premier résultat serait soumis aux gouvernements en vue d'une seconde conférence diplomatique cette fois «en vue de sanctionner par une convention internationale les points dont l'exécution paraîtrait désirable». Ce système de la double discussion avec examen par les Etats des résultats d'un premier débat est encore celui en vigueur à l'Organisation internationale du travail de Genève; il n'y a que le caractère étroitement diplomatique qui a disparu.

Il est non moins intéressant de noter le sixième point ajouté à l'ordre du jour proposé: «Mode d'exécution des conventions qui pourront être conclues». On verra que le Conseil fédéral suisse ne perdra jamais de vue cet aspect pratique des choses qui porte, en germe en tout cas, l'important problème du contrôle de l'application des conventions.

La note-circulaire prévoit en outre que si tous les Etats ne parvenaient pas à un accord sur tous les points, des accords particuliers seraient possibles entre ceux qui pourraient les accepter, problème par problème. Il est précisé encore que l'acceptation d'un traité n'aurait pas pour effet d'introduire celui-ci dans la législation nationale mais qu'il s'agirait seulement d'un minimum à respecter. Enfin il est prévu que pour les Etats qui n'auraient pas encore de législation sur les objets traités, «une période transitoire d'une durée convenable» pourrait être convenue. Il est suggéré enfin de tenir «une conférence préalable» à Berne dès septembre, le Gouvernement suisse se proposant d'envoyer un programme détaillé si, comme il l'espère, il reçoit un accord de principe favorable.

L'attitude des Etats invités

Le Conseil fédéral avait, comme on le voit, bien mûri le problème. Il faut ajouter aussi que le cercle des Etats invités s'est élargi vis-à-vis de la liste de 1881 qui ne comprenait que six Etats, Suisse comprise;

en effet sont ajoutés en sus l'Autriche-Hongrie, l'Italie, la Suède, la Russie, le Danemark, le Portugal, les Pays-Bas, l'Espagne, le Luxembourg tandis qu'on considéra qu'il n'y avait pas lieu de s'adresser à la Grèce, à la Roumanie, à la Serbie, à la Turquie «parce que ces pays ne sont pas considérés comme des pays industriels».

Les Pays-Bas firent connaître leur acceptation dès le 13 avril et le 24 la Belgique confirma l'accord anticipé qu'elle avait donné dès juillet-août de l'année précédente en même temps qu'elle expliquait son silence de 1881.

La France puis l'Autriche firent connaître leur communiqué à Bruxelles le 10 mai, le 17 celui du Portugal, suivi par l'Italie le 24, le Luxembourg le 7 juin, de l'Angleterre le 12. La légation belge à Berne communique successivement que manquent encore les réponses de l'Allemagne, de la Russie, de l'Espagne, du Danemark, de la Suède et de la Norvège le 12. Le 22, la légation belge à Madrid fait connaître que le gouvernement espagnol n'a pas encore décidé, ainsi que le 27 ni Stockholm, ni Copenhague.

Les informations deviennent négatives: le 13 juillet on apprend que la Russie répond négativement. Modifiant l'appréciation qu'il avait donnée dans sa dépêche du 29 mars, l'ambassadeur belge à Berlin mandait le 14 juin au ministre des affaires étrangères de Bruxelles que «le gouvernement allemand n'a pas encore répondu» et ajoutait: «j'ai sondé le terrain. Il est probable que l'Allemagne ne se fera pas représenter à la conférence. Elle estime que, vu les réserves dont la plupart des puissances ont accompagné leur acceptation⁹, la conférence n'aboutisse à un résultat pratique». Le 4 juillet, le représentant belge à Rome confirmait en imputant cette attitude allemande à «la tension des rapports entre les deux pays», ce que le 2 juillet le consul général belge à Berne avait indiqué comme une rumeur, allant jusqu'à prévoir que la conférence ne se tiendrait pas: «(...) L'absence de l'Allemagne ne permettrait pas de tenir une réunion efficace et il n'est guère à présumer qu'avant l'aplanissement de ses démêlés avec la Suisse, elle se décide à prendre part à Berne à une réunion diplomatique provoquée par cette dernière.»

Il semble qu'il ait été question de difficultés relatives aux travailleurs migrants ou bien encore à propos d'une ligne de chemin de fer, – ou les deux peut-être. Seules les archives de Berne pourraient sans doute permettre de préciser les causes et la nature de cette tension. On a aussi supposé que le désenchantement de l'Allemagne après l'échec de sa tentative bilatérale avec l'Autriche en 1854, puis multilatérale en 1872 avec l'Angleterre et la France – mais aussi sans doute la politique intérieure de Bismarck et l'impressionnant développement industriel allemand – devaient être des causes au moins

⁹ Seule l'Italie avait, par la voix de son ministre à Berne, exprimé «le peu de probabilité d'arriver à un résultat pratique».

aussi déterminantes pour expliquer l'attitude négative de l'Allemagne, mais ces causes n'ont probablement pas été consignées et synthétisées dans des archives précises; elles ne resteront donc sans doute jamais que des déductions (nullement invraisemblables d'ailleurs) d'historiens et de commentateurs.

Quoi que puissent révéler les archives de Berne, il ne paraît pas douteux que le Conseil fédéral suisse a dû se trouver dans une situation embarrassante devant l'attitude abstentionniste, mais non officiellement notifiée, de l'Allemagne. Cela ne suffit cependant pas pour que Berne abandonnât la partie.

Le Gouvernement suisse doit retirer son invitation

En effet, le 12 juillet, le Conseil fédéral, par une nouvelle «note-circulaire», communiquait la liste des adhésions reçues et, rappelant sa promesse d'envoyer un programme, ajoutait que pour éliminer des difficultés et des «malentendus» qui avaient surgi, il était souhaitable «que le programme détaillé que nous avons promis soit soumis, avant la réunion de la conférence, à une étude ultérieure et à un examen minutieux de la part de tous les gouvernements participants», justifiant de postposer la réunion au printemps de 1890; le vœu était exprimé que les Etats adhérents étudient le programme et que les «Etats qui n'ont pas encore donné leur adhésion jusqu'à ce jour pourront se décider à prendre part aux délibérations dont il s'agit»; il annonce l'envoi ultérieur du «programme spécial».

Sur l'objet réel de cette remise de la conférence, il serait intéressant d'étudier le dossier de Berne pour savoir si ce n'est pas l'abstention prolongée de l'Allemagne qui justifie l'attitude de Berne, car les motifs plus ou moins invoqués («réserves assez importantes de certains gouvernements», «malentendus encore existants», «examen plus poussé»?) ne paraissent pas dans le dossier belge; or le Gouvernement belge interrogeait ses consuls et ceux-ci l'informaient sans cesse des bruits qui couraient quant aux intentions des autres Etats; dans le cadre des dossiers connus, il est malaisé de croire que tous les agents belges étaient à ce point insuffisants et tous sur la même question précisément.

Le 26 septembre, le consul général à Berne informe que «le Gouvernement français a même perdu l'espérance de voir aboutir cette réunion en présence du refus de l'Allemagne et des réserves de l'Angleterre et de l'Italie». On a vu ce qu'il en était de l'Italie. Quant à l'Angleterre, elle avait transmis son adhésion le 12 mai «sous certaines réserves» de Lord Salisbury mais qui semblent être seulement celles d'«examiner», ce qui est bien la moindre des choses. En ce qui concerne l'Allemagne, il ne doit, à notre connaissance, jamais y avoir eu un refus formel notifié: c'est au dossier de Berne qu'il appartient de répondre; mais il est à tout le moins curieux que

la circulaire bernoise du 12 juillet ne parlait d'aucun refus dans les motifs de remise exposés.

Et voilà que, à l'improviste et sans aucune consultation préalable, l'Empereur Guillaume II publie deux rescrits, l'un comportant convocation à Berlin pour le 15 mars 1890 d'une Conférence «diplomatique» avec le même objet – le second chargeant le chancelier Bismarck de prendre les dispositions nécessaires.

Les Etats invités de 1888 par la Suisse, et celle-ci elle-même, se trouvèrent dans une situation fautive d'autant plus que le programme était grosso modo le même puisque, en fait, les problèmes étaient les mêmes à cette époque dans tous les pays industriels, notamment ceux d'Europe. Il s'agissait en premier ordre du travail des enfants et du travail des femmes.

Les archives du Ministère belge des Affaires étrangères ont conservé des traces des hésitations des Etats, et les archives des autres gouvernements invités en contiennent certainement aussi, mais l'essentiel se trouve évidemment dans les dossiers de Berne. Ceux-ci à ce titre doivent déjà être très intéressants mais ils doivent l'être davantage en ce qui concerne l'effacement de la Suisse devant la convocation ex abrupto lancée par Guillaume II. On a prétendu que le représentant diplomatique suisse à Berlin, bien en cour auprès de l'Empereur aurait envoyé un télégramme comminatoire au Gouvernement suisse lui annonçant qu'il remettrait sa démission s'il n'annulait pas son invitation. Seules les archives de Berne permettront sans doute de retracer les circonstances dans lesquelles le gouvernement helvétique a retiré son invitation en faveur de celle de Berlin, ce qui correspond à un document publié en 1920 par le Gouvernement autrichien: une lettre de Guillaume II à l'empereur d'Autriche-Hongrie exposant la pression qu'il exerça sur la Suisse et le télégramme du ministre de Suisse à Berlin qui aurait donné douze heures pour que l'invitation de Berne soit retirée.

La conférence qui se tint dans la capitale allemande portait le titre curieux «Conférence diplomatique ouvrière internationale» et réunit des délégués de quatorze pays. Le discours d'ouverture annonce que des traités seront conclus mais le discours de clôture reconnaît qu'on n'a finalement émis que des vœux. Ceux-ci étaient sans doute très élaborés pour un premier essai mais aucun traité n'intervint.

Nouvelle initiative helvétique

Néanmoins, le gouvernement helvétique qui était resté fidèle à sa conception originaria prit une nouvelle initiative en juin 1890 déjà en envoyant aux différents Etats un rapport très complet sur les rétro-actes et sur l'importance de la réglementation internationale.

En 1892, il essaya vainement de conclure un traité trilatéral avec l'Allemagne et l'Autriche pour la broderie mécanique.

Il s'adressa aux Etats représentés à Berlin pour leur suggérer de créer un organisme chargé de veiller aux suites données à ces vœux! Les archives belges contiennent un document curieux à ce sujet. Le ministre de l'industrie ayant demandé au fonctionnaire compétent une note sur la question, celui-ci répondit qu'il serait malaisé au Gouvernement belge de répondre négativement puisque la Belgique était partie à la Convention sur le sucre, qu'il y était prévu une commission permanente de contrôle qui siégeait précisément à Bruxelles; ledit fonctionnaire ne faisant pas remarquer que pour le sucre il s'agissait d'une convention ratifiable et ratifiée tandis qu'à Berlin on avait dû se limiter à des vœux. Quoi qu'il en soit, le dossier de Bruxelles ne permet pas de savoir ce que le Gouvernement belge a répondu à Berne car on n'y trouve pas trace d'un projet de réponse. Seules, encore une fois, les archives de Berne peuvent révéler la réponse belge, et celle des 13 autres Etats de Berlin.

Si en 1895, le Conseil fédéral n'accueillit pas, un peu découragé sans doute le vœu de la Chambre de reprendre les négociations de 1889, l'année suivante cependant il reprit l'initiative en proposant le 1^{er} juin 1896 à douze pays de Berlin (Luxembourg et Russie ne furent pas associés) de créer pour la protection ouvrière un bureau qui étudierait la législation, ses développements et ses ressemblances et échangerait informations et statistiques, ce qui correspondait au sixième vœu de Berlin. L'accueil ne fut guère encourageant; quatre Etats ne montrèrent pas d'hostilité, les huit autres repoussèrent la proposition pour des raisons de principe ou par manque de confiance. Le relais fut momentanément repris par l'initiative privée de juristes et économistes éminents de divers pays qui convoquèrent à Bruxelles, pour septembre 1897, un congrès international de législation du travail. «Le souci des organisateurs avait été de rattacher très visiblement le Congrès de Bruxelles à la Conférence de Berlin», écrivit l'un des promoteurs Ernest Mahaim.

Waxweiler, qui devait devenir le premier directeur de l'Institut de sociologie de Bruxelles, fut chargé de présenter un rapport sur l'opportunité des relations internationales des Offices du travail et l'élaboration de statistiques internationales du travail. De longues négociations en suivirent et aboutirent à la convocation à Paris en 1900 d'un Congrès international pour la protection légale des travailleurs. Une Association portant le même titre y fut constituée provoquant la création de sept associations nationales dont celle de Suisse fut présidée par le colonel Frey. La consécration de l'Association Internationale eut lieu à Bâle le 27 septembre 1901.

A l'assemblée de Cologne, l'année suivante, des délégués de dix gouvernements y participèrent ce qui était une solution intermédiaire officieuse. La commission des voies et moyens qui y fut créée, réunie à Bâle en 1903, décida «de s'adresser au Conseil fédéral suisse pour le prier de vouloir prendre l'initiative d'une conférence inter-

nationale ayant pour but l'interdiction, par voie de convention internationale, du travail de nuit des femmes dans l'industrie», mais aussi l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes. L'Association internationale, groupement privé, n'était évidemment pas compétente pour convoquer une conférence officielle ayant pour objet l'élaboration de traités. Le Conseil fédéral suisse accepta aussitôt cette mission et reçut rapidement l'adhésion de gouvernements.

Les conférences de Berne

Le dossier de cette première conférence de Berne, 1905, est particulièrement intéressant car il révèle le souci, minutieux et stratégique, du Conseil fédéral suisse, aidé par l'Association internationale comme conseiller technique en quelque sorte, en vue d'aboutir cette fois. Les «circulaires» successives du Gouvernement helvétique à tous les Etats européens (Turquie et Russie exceptées) sont des modèles de volonté prudente. Il y est même prévu le système de la «double discussion» – encore en vigueur mutatis mutandis à l'Organisation internationale du travail – une première conférence élaborant les principes sur lesquels les gouvernements pourraient réfléchir pendant un an en vue de se retrouver l'année suivante pour arrêter le texte définitivement. Effectivement, en 1906, une deuxième conférence de Berne adoptait deux projets de conventions, l'une relative au phosphore blanc, l'autre tendant à interdire le travail de nuit des femmes, la première recueillant les sept voix des Etats partisans qui s'étaient réunis séparément et la seconde par toutes les délégations.

Malgré les innombrables difficultés qui furent rencontrées et résolues tant bien que mal (mais dont la relation prendrait ici trop de place) les promoteurs se réjouirent fort de ces premiers résultats d'autant plus que les ratifications commençaient à arriver: la Grande-Bretagne ouvrait la série en septembre 1907 en ce qui concerne le travail de nuit bientôt suivie par deux ratifications du Luxembourg; d'autres se succédèrent en 1908, 1909. Le droit social international était né grâce à une longue et patiente persévérance où la Suisse a joué un rôle primordial à tous les stades.

Devant ces deux premières réussites, l'Association internationale, dès 1910, prépara une nouvelle série de deux conférences. La même procédure fut suivie et le Conseil fédéral suisse accepta de convoquer la Conférence de Berne de 1913 dans les mêmes conditions.

Quatorze des dix-huit Etats invités, s'y rencontrèrent et adoptèrent les «bases» de deux nouveaux projets de conventions, l'une relative au travail de nuit des jeunes ouvriers, l'autre à la fixation de la journée de travail pour les femmes et les jeunes ouvriers dans l'industrie. Elles furent toutes deux adoptées par douze délégations. La Confé-

rence de deuxième discussion était convoquée pour le 3 septembre 1914 mais, dès le 7 août, devant la guerre qui était survenue, le Gouvernement suisse se vit contraint de décommander la conférence.

Pionnière, mais infidèle à son histoire!

Le Traité de Versailles, en sa «Partie XIII», articles 387 à 427, créant l'Organisation internationale du travail et son Bureau, allait garantir le développement régulier du droit social international à vocation universelle. Il en est, après la Conférence de 1975, à sa 143^e convention; elles ont reçu au 1^{er} janvier 1976 le nombre de 4126 ratifications; mais ici, il faut bien l'avouer, la Suisse ne fait peut-être pas preuve de fidélité à son histoire, puisque, avec 34 ratifications elle vient en 38^e lieu sur 125 Etats en ce compris les nombreux Etats devenus récemment indépendants. Mais nous sommes assurés que la Suisse va mettre à l'étude de nouvelles ratifications et améliorer sa position et son rang.

Il n'empêche que l'on ne peut oublier qu'aux trente premières années du droit social international, malgré les difficultés inhérentes au début d'une nouvelle technique du droit social, c'est à l'initiative et à la persévérance extraordinaire des autorités suisses que l'on doit cette méthode du progrès social. On ne saurait jamais trop leur en savoir gré car elles ont fait sourdre une source féconde pour la justice sociale.