

ENJEUX ET AMBIGUÏTÉS DU CONCEPT DE CLAUSE SOCIALE OU LES RAPPORTS ENTRE LES NORMES DE TRAVAIL ET LE COMMERCE INTERNATIONAL

PAR

Eric ROBERT

MAÎTRE DE CONFÉRENCES
À LA FACULTÉ DE DROIT DE L'U.L.B.
BOURSIER DE L'U.L.B.

La Belgique, à l'instar de la France ou des États-Unis d'Amérique, plaide depuis quelques années en faveur de l'insertion d'une clause sociale au sein des instruments du commerce international. A la suite de l'action diplomatique de ces États, la question plus large du rapport entre le commerce et les normes internationales de travail a été portée devant de nombreuses instances, et particulièrement, au sein de l'O.M.C., de l'O.I.T. et de l'O.C.D.E.

Le concept de clause sociale apparaît souvent assez flou, mais on peut dire de façon générale, que l'objet d'une telle clause consisterait à établir un lien entre les normes de travail et le commerce. La clause sociale peut en réalité s'envisager essentiellement sous deux angles différents. Premièrement, le rapport entre les échanges internationaux et les normes de travail sous l'angle commercial est susceptible d'être perçu comme constituant un problème de déséquilibre des avantages comparatifs, voire même de commerce déloyal. L'adoption par des États d'une législation du travail rigoureuse deviendrait vite un handicap sérieux pour la compétitivité des ces pays, alors qu'au contraire, la non-application d'une série de normes de travail par un État procurerait à ce dernier un avantage que certains jugent illégitime, et est de ce fait, parfois qualifiée de pratique de dumping social. Deuxièmement, le lien entre le commerce et les normes de travail peut également être envisagé dans la perspective des droits de l'homme. Ce n'est plus la distorsion des échanges causée par le non-respect de normes équitables de travail qui justifierait l'adoption de mesures particulières, mais au contraire, la violation elle-même de normes internationales de travail, élevées au rang de droit fondamental pour des raisons morales et d'humanité. Selon cette thèse, il s'agirait par conséquent de soustraire au moins partiellement, les conditions de travail au libre jeu de la concurrence internationale et d'éviter que

le commerce international ne se fasse le complice de comportements inadmissibles sur le plan du respect des droits de la personne.

La présente étude n'a pas pour ambition de définir avec précision la nature et le type de clause sociale que l'on pourrait insérer dans les instruments commerciaux ni de quelle façon l'on serait à même de la rendre opératoire. L'analyse sera plus modeste. Elle consistera principalement à rechercher de quelle manière la problématique du rapport entre le commerce et les normes internationales de travail est appréhendée aujourd'hui en droit international public et à mettre en avant les enjeux et les contradictions qui sous-tendent le débat relatif à la clause sociale. Il nous a en effet paru important d'essayer de clarifier la controverse relative au dumping social et aux normes de travail équitable dans la mesure où toute solution en ce domaine suppose en guise de préalable que l'on connaisse les enjeux essentiels et que l'on identifie les contraintes juridiques, politiques et économiques du problème.

Le premier chapitre aborde les rapports entre les échanges et les normes de travail sous l'angle commercial. La revendication d'une clause sociale est-elle un réflexe protectionniste ou un moyen de lutter contre une forme de pratique déloyale ? La première section présente les enjeux de la question, tandis que la seconde détermine de quelle façon le droit international économique envisage les effets du respect des normes de travail sur la concurrence internationale. Le second chapitre examine — parfois de façon plus succincte — la problématique qui nous occupe sous l'angle du respect des droits de la personne. Souvent présentée dans une optique progressiste comme une avancée en matière de droits de l'homme, la clause sociale n'en est pas moins dénoncée comme une nouvelle forme d'ingérence comme le montre la première section. La seconde section expose de quelle façon le droit international du travail envisage l'impact des normes de travail sur la concurrence internationale et de quelle façon l'Organisation internationale du Travail a mis en œuvre ses compétences en ce domaine.

CHAPITRE 1^{er}. — PROTECTIONNISME OU LUTTE CONTRE LE DUMPING SOCIAL ?

Les partisans de la clause sociale justifient leur initiative au nom de la lutte contre la concurrence déloyale. De longue date, les États — ainsi d'ailleurs que les mouvements syndicaux, les organisations représentatives des employeurs (1) ou les O.N.G. — ont allégué la distorsion inacceptable

(1) ABBOTT, F.M., « Annual Meeting Panel on Trade and Social Welfare », *A.S.I.L. Newsletter*, January-February 1995, p. 3. TROCKET, Léon-Eli, *Législation sociale internationale*, coll. *Les cahiers de l'Institut de sociologie Solway*, n° 4, Bruxelles, Les éditions de la librairie encyclopédique, 1952, pp. 37-38. L'auteur montre la convergence de vues entre employeurs et travailleurs nationaux quant à l'adoption de normes de travail universelles. Plus récemment, la Confédéra-

des conditions de concurrence que représenteraient les différences importantes en matière de protection sociale d'un pays à l'autre. Aujourd'hui, le même argument est repris, non tant pour décrier les exportations à bas prix de certains pays (2), mais surtout pour condamner les conséquences de ces distorsions sur l'emploi dans les pays développés. Le dumping social, autrement dit l'absence de protection sociale réelle dans certains États, est pointé du doigt par les pays développés et présenté comme la principale cause des délocalisations et du chômage qui frappent leurs économies (3). Le dumping serait alors défini comme l'exportation déloyale du chômage et de standards sociaux inférieurs (4).

Ainsi, à titre d'exemple, on peut relever la déclaration du ministre du Commerce extérieur, Robert Urbain, à propos de la politique du gouvernement belge à l'égard des pratiques de dumping social. Selon le communiqué de presse du ministère, il était pour le ministre,

« inadmissible que des avantages comparatifs soient reconnus systématiquement à des pays pratiquant des politiques contraires aux droits économiques fondamentaux des individus. C'est d'autant moins admissible lorsqu'une telle politique a pour conséquence de détruire durablement des emplois dans un pays et contribue à y miner la cohésion sociale. Le Ministre a ainsi plaidé pour une base minimale de respect des droits de l'homme, qu'ils soient politiques, sociaux ou économiques » (5).

tion internationale des syndicats libres a défendu l'idée de l'insertion d'une clause sociale au sein des instruments du commerce international pour des raisons de concurrence et de justice sociale. Voy. *Pour un nouvel ordre économique et social, Charte C.I.S.L. du développement*, Hambourg, 17-19 mai 1978, Bruxelles, p. 40 para.91 : « Partout où cela s'avère désirable, les accords internationaux conclus dans d'autres organismes que l'O.I.T. devraient faire référence aux normes équitables de travail de l'O.I.T. et les incorporer ». Actuellement, la C.I.S.L. a considérablement affiné la question de la liaison du commerce et des normes équitables de travail et de l'insertion d'une clause sociale. « *Ce que nous cherchons c'est d'arrêter les gouvernements qui acquièrent un avantage concurrentiel par la répression, la discrimination et l'exploitation des travailleurs* », *Les droits internationaux des travailleurs et le commerce : besoin d'un dialogue*, Note de la C.I.S.L., doc. ESP/MQ/CC/jg (6983)/FIN (10616), p. 1. Voy. aussi : *Décisions du 15^e Congrès mondial de la C.I.S.L.*, Caracas, 17-24 mars 1992, p. 3, 4 et 40.

(2) L'augmentation des importations d'articles manufacturés en provenance des pays en développement est régulièrement imputée à l'utilisation de la main d'œuvre à bas salaire du tiers monde, CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 1995*, Aperçu général par le secrétaire général de la CNUCED, p. 9.

(3) MOREAU, Marie-Ange, STAELENS, Patrick, TRUDEAU, Gilles, ALENA, C.E., « E.E.E. : nouveaux espaces et distorsions sociales », *Problèmes économiques*, n° 2.381, 22 juin 1994, p. 9 ; ABBOTT, F.M., « Annual Meeting Panel on Trade and Social Welfare », *op. cit.*, p. 3 ; VALTICOS, Nicolas, *Droit international du travail*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 1983, p. 105 et *Trade and Labour Standards*, Rapport du Secrétariat de l'O.C.D.E. présenté à la réunion conjointe du Comité de l'Emploi, du travail et des affaires sociales et du Comité du Commerce le 25 octobre 1995, COM/DEELSA/TD (95)7, p. 4 para. 1.

(4) MARCEAU, Gabrielle, *Anti-Dumping and Anti-Trust Issues in the Free Trade Areas*, Oxford, Clarendon Press, 1994, p. 50.

(5) Communiqué de presse du Cabinet du ministre du Commerce extérieur et des affaires européennes, 3 juin 1993. Devant le sénat, le ministre Urbain a tenu un discours sensiblement analogue. Interrogé le 12 juillet 1993, par le sénateur De Roo, au sujet de l'insertion d'une clause sociale dans les traités de commerce, le ministre a commencé par dénoncer la situation sociale qui prévaut dans certains pays pour ensuite en tirer les conclusions politiques :

« Etant donné les bas salaires dans les pays d'Europe de l'Est et dans les pays en voie de développement, on en arrive souvent à des situations d'exploitation par le travail des enfants, le travail forcé,

Selon la théorie des avantages comparatifs, les coûts sociaux font partie des coûts de production à l'instar d'autres coûts, comme les coûts des matières premières, de l'énergie, des taxes et impositions, du respect des normes environnementales, (etc.), et peuvent dès lors constituer un avantage comparatif si les normes de travail sont moins contraignantes (6). Il est par conséquent normal qu'un État — ou une entreprise — ayant des coûts de production différents, notamment selon les conditions économiques, politiques, géographiques, culturelles qui lui sont propres, cherche à valoriser ou à obtenir de tels avantages comparatifs face aux concurrents. Ce sont ces avantages qui, dans la théorie de Riccardo et Smith, et la philosophie du G.A.T.T.-O.M.C., constituent le principal moteur du commerce. La théorie libérale du libre échange permet donc en principe aux acteurs économiques de jouer sur les coûts sociaux et s'oppose à toute manipulation du commerce international en ce domaine visant à rééquilibrer de façon artificielle les conditions de concurrence en matière sociale. Pourtant, cette vision n'a jamais réellement été acceptée. Le non-respect de conditions de travail et des droits sociaux minima est en effet de plus en plus perçu comme étant à l'origine de distorsions de concurrence et constitutive de pratiques déloyales (7).

Comme nous le verrons, dès la création de l'Organisation internationale du travail en 1919, la recherche de normes de travail équitables et universelles était déjà partiellement justifiée par le souci d'assainir les conditions de la concurrence internationale. L'évolution des ensembles économiques régionaux montre de façon encore plus explicite cette volonté de maintenir la concurrence dans le cadre de certaines limites et de fixer à cette fin les contours acceptables d'une compétitivité sociale : la Charte sociale européenne et ses avatars britanniques pour la C.E. (8), mais également les

le non respect des normes sociales, hygiéniques et de sécurité, etc. Le gouvernement voudrait en principe mettre les droits sociaux fondamentaux sur le tapis, non seulement dans toutes les conventions supranationales, mais également pendant la présidence belge du Conseil de la C.E.[...]. Le conseil des ministres du 19 mai 1993 a décidé d'accorder une attention particulière à la lutte contre le dumping social et à la tendance à la délocalisation des activités industrielles » (réponse du ministre à l'interpellation de M. de Roo, C.R.A., Sénat, 1992-1993, 12 juillet 1993, p. 1370. Voy. aussi la réponse du ministre à la question n° 90 de M. Van Belle, Bull. Q.R., Sénat, 1992-1993, n° 69, 17 août 1993).

(6) BRYAN, Greyson, *Taxing Unfair International Trade Practices. A Study of US Antidumping and Countervailing Duty Laws*, Massachusetts, Lexington Books, 1980, pp. 5-6. *Les droits internationaux des travailleurs et le commerce : besoin d'un dialogue*, Note de la C.I.S.L., op. cit., p. 2.

(7) MOREAU, Marie-Ange, STAELENS, Patrick, TRUDEAU, Gilles, ALENA, C.E., « E.E.E. : nouveaux espaces et distorsions sociales », op. cit., p. 8.

(8) Sur l'aspect européen de la question voyez SAPIR, André, « The Interaction Between Labour Standards and International Trade Policy », *World Economy*, vol. 13, n° 6, November 1995, pp. 795-802. L'Union européenne a également fait prévaloir le concept de clause sociale dans le cadre du nouveau Système généralisé de préférences (Règlement C.E. n° 3281/94 du Conseil du 19 décembre 1994) qui prévoit d'une part un système d'encouragement en matière sociale, et d'autre part, une clause de retrait applicable, après enquête de la Commission, en cas de comportements jugés répréhensibles comme l'esclavage ou l'exportation de produits fabriqués

efforts réalisés dans ce domaine par l'ALENA, surtout dans les rapports États-Unis-Mexique (9), ou encore le Mercosur au sein duquel les pays membres se sont résolus à développer un pan social à l'édifice libre-échangiste du continent sud américain (10).

SECTION 1^{re}. — *Justifications et critiques
du concept de clause sociale au regard
du système commercial international*

L'essentiel de l'argumentation favorable à l'insertion de clauses sociales dans les instruments du commerce international consiste, comme nous l'avons vu, à présenter celles-ci comme la solution aux problèmes de distorsions de concurrence que provoquent les écarts substantiels entre les pays en matière de respect de normes équitables de travail. Cette forme de concurrence déloyale, qui existe tant sur le plan international que sur le plan régional, devrait pouvoir être combattue efficacement par l'incorporation de clauses juridiques dans les accords commerciaux internationaux.

L'incorporation de standards en matière sociale au sein des traités commerciaux multilatéraux répond à cette exigence et encourage même la libéralisation des échanges (11). En effet, l'instauration d'un code de bonne conduite en matière sociale permettrait d'éviter les initiatives unilatérales de certaines puissances commerciales visant à entraver les échanges de produits issus de processus de production jugés déloyaux (12) ainsi que la pratique des accords d'autolimitation des exportations. L'adoption en cette matière de principes clairs et uniformes, donc non-discriminatoires, favoriserait par la même occasion une plus grande sécurité et prévisibilité du

dans les prisons. *Aperçu des travaux d'autres organisations ou organismes internationaux relatifs aux aspects sociaux de la libéralisation*, Note d'information, B.I.T., Genève, mars-avril 1995, GB.262/WP/SDL/Inf.4, pp. 9-11.

(9) *Ibid.*, p. 8. et ANDERSON, Kym, *The Entwining of Trade Policy with Environmental and Labour Standards*, Paper prepared for a World Bank Conference on Implications of the Uruguay Round for Developing Countries, Washington D.C., 26-27 January 1995, p. 24. La négociation de l'Accord commercial a suscité une série d'oppositions motivées par le risque de conséquences négatives de l'Accord sur l'emploi, les salaires et les conditions de travail aux États-Unis. Un accord nord-américain complémentaire de coopération dans le domaine du travail a donc été conclu peu après. Cet accord permet notamment de déposer des plaintes en cas de non-respect des normes de travail et organise une série de procédures complexes à cet effet in *Aperçu des travaux d'autres organisations ou organismes internationaux relatifs aux aspects sociaux de la libéralisation*, Note d'information, B.I.T., *op. cit.*, pp. 5-6.

(10) PEREZ DEL CASTILLO, Santiago, « Le Mercosur, histoire et espoirs », *Revue internationale du travail*, vol. 132, 1993, pp. 718 et s. et voy. aussi *Aperçu des travaux d'autres organisations ou organismes internationaux relatifs aux aspects sociaux de la libéralisation*, Note d'information, B.I.T., *op. cit.*, pp. 7-8.

(11) SERVAIS, J.M., « La Clause sociale dans les traités de commerce : prétention irréaliste ou instrument de progrès social ? », *Revue internationale du travail*, vol. 128, n° 4, 1989, p. 466.

(12) Voy. *La dimension sociale de la libéralisation du commerce international*, étude du B.I.T., GB.261/SWP/SDL/1, novembre 1994, p. 6 para. 17 et les références citées.

commerce mondial (13). De même, les normes de travail encourageraient une concurrence loyale entre les exportateurs des pays en voie de développement en évitant qu'un producteur ne soit pénalisé par rapport à l'un de ses concurrents, qui ne respecterait pas les normes internationales de travail (14).

Enfin, il faut reconnaître que les revenus générés par le développement du commerce international bénéficient avant tout, globalement, aux États nations et que les règles du commerce international se soucient fort peu de la redistribution équitable de ces revenus entre les travailleurs en fonction de la productivité du travail (15). Pourtant, « *les partenaires sociaux ne peuvent être censés attendre simplement que la bienveillance du Prince ou de la main invisible pourvoient à leurs aspirations au mieux-être social* » (16). L'adhésion aux règles du libre échange serait donc renforcée si elles intégraient, d'une façon ou d'une autre, la dimension sociale parmi les normes de bonne conduite. Il s'agit là essentiellement d'une question de volonté politique. Juridiquement rien ne s'y oppose comme le montre l'insertion récente au sein de l'O.M.C. de disciplines en matière de droits de propriété intellectuelle (17).

Une série d'arguments, avancés par les États ou la doctrine, remettent en cause le bien-fondé de l'idée de clause sociale comme solution aux problèmes commerciaux.

La première objection, que l'on entend d'ailleurs le plus souvent, est celle du protectionnisme (18). La clause sociale ne serait rien d'autre que le souci protectionniste des pays développés de protéger leurs marchés contre la

(13) EDGREN, Gus, « Normes équitables de travail et libéralisation du commerce », *Revue internationale du travail*, vol. 118, n° 5, 1979, p. 558. « Si des normes minimales de travail étaient élaborées de façon pratique et fixées à des niveaux réalistes, elles pourraient s'intégrer dans un système international de règles capables d'arrêter l'extension des restrictions unilatérales à l'importation et de placer la majeure partie du commerce mondial sous un contrôle multilatéral efficace ».

(14) VAN LIEMT, Gijsbert, « Normes du travail et commerce international : une clause sociale serait-elle inopérante ? », *Revue internationale du travail*, vol. 128, n° 4, 1989, p. 477 ; *Les droits internationaux des travailleurs et le commerce : besoin d'un dialogue*, Note de la C.I.S.L., *op. cit.*, p. 7 ; HANSSON, Gote et LUNDAHL, Mats, « A Social Clause against Discrimination in the Labor Market », *Journal of Development Economics*, vol. 14, n° 3, Avril 1984, p. 395.

(15) CHARNOVITZ, Steve, « The World Trade Organization and Social Issues », *J. W.T.*, vol. 28, n° 5, October 1994, pp. 17.

(16) *La dimension sociale et la libéralisation du commerce mondial*, *op. cit.*, p. 10, para. 27. Concernant l'échec de la politique américaine consistant à promouvoir plus généralement le respect des droits de l'homme par la libéralisation du commerce, voyez le compte rendu succinct du rapport annuel du Département d'État, in *La libre Belgique*, 8 mars 1996.

(17) *La dimension sociale...*, *op. cit.*, pp. 6-7, para. 19.

(18) VAN LIEMT, Gijsbert, *op. cit.*, p. 477, BHAGWATI, Jagdish, « Trade Liberalisation and 'Fair Trade' Demands », *The World Economy*, vol. 18, n° 6, November 1995, p. 756 et *Echanges et normes de travail. Examen des principales questions*, étude de M. Gary Fields publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'O.C.D.E., 1995, p. 15. Voy. pour une critique politique, STEIL, Benn, 'Social correctness' Is the new protectionism, *Foreign Affairs*, January-February 1994, pp. 14-20.

concurrence des pays du Sud (19). Le ministre du commerce indien interrogé sur le lien entre le social et le commerce minimisait en grande partie les problèmes sociaux — « *des distorsions commerciales qu'engendreraient le travail forcé et le travail des enfants [...] existent, mais leur poids sur l'activité est négligeable* » — et soulevait dès lors la question d'une attitude essentiellement protectionniste des pays développés (20). Il ne faut en effet pas oublier que le développement industriel des pays développés, au XIX^e et début XX^e siècle, s'est réalisé au mépris des droits sociaux des travailleurs. Pour certains pays en développement, cette absence de perspective historique est difficilement acceptable et démontre toute la relativité du débat sur les normes de travail équitables.

On peut aussi se demander pourquoi on envisage seulement la liaison entre le respect des normes sociales et le commerce. Lier le social et le commerce peut se justifier dans une certaine mesure en fonction de raisons économiques objectives, mais pas toujours. Le fait que l'on ne songe pas à insérer des clauses sociales dans les instruments de coopération militaire, financière (21) ou politique donne à penser que des motivations protectionnistes ne seraient pas étrangères au projet de clause sociale.

Mais, les critiques ne s'arrêtent pas à la dénonciation du protectionnisme. Une seconde objection porte sur l'avantage comparatif que procure aux pays en voie de développement une législation sociale sommaire ou peu contraignante (22). Il faut relever le paradoxe consistant pour les pays développés à vouloir supprimer au nom de la concurrence loyale l'un des rares avantages que les pays en développement possèdent encore dans leurs relations avec les pays industrialisés (23). Loin de rééquilibrer les échanges entre les pays en développement et les pays développés, l'application de normes équitables de travail au Nord comme au Sud serait plutôt constitutive d'un nouveau handicap pour les pays en développement (24), spécialement sur le plan des coûts salariaux où ils peuvent faire valoir de façon productive les bas salaires (25). Comme un auteur le fait justement remarquer :

(19) Le Chancelier Helmut Kohl reconnaît d'ailleurs que « *la discussion sur la clause sociale ne doit pas être un prétexte pour appliquer des mesures protectionnistes à l'encontre des pays en développement* », entretien avec le Chancelier in *Travail*, n° 13, septembre-octobre 1995, p. 7. Voy. aussi BHAGWATI, Jagdish, *Free Trade, 'Fairness' and the New Protectionism. Reflections on the Agenda for the World Trade Organisation*, IEA Occasional Paper, n° 96, London, 1995, pp. 31-32. L'auteur fait ainsi remarquer le déséquilibre des droits et obligations entre pays développés et pays en développement en matière de normes de travail. Seuls ces derniers sont en effet visés par la mise en œuvre de telles clauses.

(20) Interview in *Libération*, samedi 16 et dimanche 17 avril 1994, p. 8.

(21) VAN LIEMT, Gijsbert, *op. cit.*, p. 491.

(22) ABBOTT, F.M., « Annual Meeting Panel on Trade and Social Welfare », *op. cit.*, p. 3.

(23) Résumé des travaux du Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international, B.I.T., Genève, mars-avril 1995, GB.262/WP/SDL/1/2/, p. 2. para. 7.

(24) VALTIOS, Nicolas, *Droit international du travail*, Paris, Dalloz, 1983, 2^e éd., p. 105, para. 141.

(25) VAN LIEMT, Gijsbert, *op. cit.*, p. 477.

« Les pays industriels ont aujourd'hui un avantage légitime du fait de l'abondance des capitaux et de la maîtrise des techniques dont ils bénéficient : quant aux pays en développement, leur avantage comparatif réside dans l'abondance d'une main d'œuvre bon marché. Les techniques de pointe et le capital sont moins chers au Nord qu'au Sud, sans que l'on juge déloyal pour autant le développement d'activités fondées sur cet avantage comparatif. Il serait anormal de faire grief au Sud de coûts de main d'œuvre plus faibles qu'au Nord puisque c'est là que réside son avantage actuel » (26).

Il y a lieu également de s'interroger sur l'origine du dumping social et des autres remèdes que l'on peut y apporter. Comme le remarque Michel Hansenne, Directeur général du B.I.T.,

« il faut bien se rappeler que la concurrence des pays à bas salaire n'est pas la conséquence de ce que l'on a coutume d'appeler les pratiques de 'dumping social' mais bien plus fondamentalement une des données majeures du sous-développement » (27).

Autrement dit, la question des normes équitables de travail ne peut pas être dissociée du contexte général des échanges entre le Nord et le Sud et des problèmes essentiels que posent pour les pays en développement les questions d'accès au marché des pays développés et de prix des matières premières (28). Exiger des pays en développement de revoir leurs législations sociales ou d'en assurer scrupuleusement la mise en œuvre serait sans conteste dommageable pour leurs économies (29) et inéquitable si ces nouvelles contraintes ne s'accompagnaient pas simultanément de mesures compensatrices. Le processus normatif au sein de l'O.I.T. a d'ailleurs toujours tenu compte d'une certaine forme de dualité des normes, estimant qu'en cette matière il n'était pas possible de ne pas tenir compte des différences de développement entre les États (30). Quant à la forme et à la nature de la compensation, il est sans doute très difficile de trouver une solution toute faite qui soit en outre susceptible de recueillir l'approbation d'une large majorité d'États. On pourrait bien sûr imaginer un vaste compromis politique sur le thème du commerce et des normes de travail

(26) SERVAIS, J.M., *op. cit.*, p. 467. Ce problème avait déjà été soulevé lors des discussions relatives à l'article 7 de la Charte de La Havane, intitulé « normes de travail équitables » (voir *infra*), où certaines délégations présentes à la Conférence des Nations Unies avaient estimé que ce serait « une erreur [selon elles] que d'essayer de se fixer des objectifs trop élevés [en matière de normes de travail équitables]. Le résultat serait en effet d'entraver sérieusement le développement de la production dans ces pays qui, par ce qu'ils possèdent d'abondantes ressources en main-d'œuvre, mais relativement peu de biens de capital et une technique industrielle peu développée, doivent provisoirement, prendre pour base de leur développement des rémunérations inférieures à celle qui sont pratiquées par les pays les plus évolués », *Rapport de la Commission préparatoire de la Conférence du Commerce et de l'emploi de l'O.N.U. sur les travaux de sa première session*, doc. E/PC/T/33, 1946.

(27) HANSENNE, Michel, « Les chemins nouveaux de la justice sociale », *Travail*, n° 8, juin 1994, p. 6.

(28) VAN LIEMT, Gijsbert, *op. cit.*, pp. 477-478.

(29) En ce sens CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 1995*, Aperçu général par le secrétaire général de la CNUCED, p. 9.

(30) L'article 427 de la Partie XIII du traité de Versailles de 1919, instituant l'O.I.T., mentionnait clairement l'indispensable souplesse qui était requise pour l'application des normes de travail universelles.

(comme le compromis de Rio sur l'environnement et le développement). On peut, par exemple, concevoir de lier les progrès réalisés dans le domaine du respect des normes sociales à un engagement des pays développés dans le domaine du transfert des ressources (prêts orientés vers les secteurs économiques appliquant des normes de travail équitables) ou du transfert de technologies. L'insertion de clauses sociales dans les traités bilatéraux d'investissement permettrait notamment de concrétiser ces types d'engagements réciproques des pays développés et des PVD ou des nouveaux pays industrialisés. Enfin, donner un second souffle aux codes de conduite relatifs aux sociétés transnationales favoriserait également ce genre initiative (31). Un plus grand respect des normes de travail passe par conséquent par un dialogue entre tous les acteurs concernés et un échange de concessions. Comme le note un rapport de l'O.I.T. sur la dimension sociale, « *si avec beaucoup de temps un accord peut être réalisé sur des questions sujettes à controverse, cet accord doit reposer sur un ensemble de concessions réciproques* » (32).

La troisième objection porte sur l'effet réel que suscitent les disparités entre les États en matière de normes sociales et de travail. L'absence de législation sociale ou l'inefficience de celle-ci serait dans bien des cas sans conséquence importante sur les conditions de concurrence économiques entre les États. Sur un plan macro-économique, il apparaîtrait en effet que l'influence de conditions différentes en matière de norme de travail sur la compétitivité internationale aurait été exagérée et qu'il faut relativiser leur impact (33).

(31) Voyez l'intéressante Déclaration tripartite de l'O.I.T. concernant les Principes relatifs aux entreprises multinationales et la politique sociale, 16 novembre 1976, in *I.L.M.*, vol. 17, 1978, p. 422. Elle n'a cependant, à notre connaissance, pas permis réellement de réaliser totalement ses objectifs. La Déclaration tripartite de l'O.I.T. comprend différentes dispositions, et parmi elles, figure notamment le droit d'association et de négociation collective. La Déclaration tripartite fait référence à de nombreuses conventions internationales du travail ainsi qu'à une série de recommandation de l'O.I.T. Un mécanisme de mise en œuvre de la Déclaration existe depuis 1980. Il n'a pas pour objectif de permettre la condamnation d'une entreprise ou d'un gouvernement mais seulement de préciser les principes repris dans la Déclaration. MERCIAI, P., *Les entreprises multinationales en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 135-142 et MORGENSTERN, F., « Déclaration de principe tripartite de l'O.I.T. sur les entreprises multinationales et la politique sociale. Nouveaux problèmes, nouvelles méthodes », *J.D.I.*, n° 1, 1983, pp. 61-75. Voy. aussi le code de conduite de l'O.C.D.E. du 31 juin 1976. Voyez également CHARNOVITZ, Steve, « The World Trade Organization and Social Issues », *op. cit.*, p. 32. WEST, Leigh, met l'accent sur l'existence d'une forme de double standard concernant la protection environnementale et sociale qui permet aux sociétés transnationales d'opérer plus facilement dans les pays en voie de développement (« The relocation of Hazardous Jobs in Developing Countries », *Third World Legal Studies*, 1993, pp. 161 et 176).

(32) *La dimension sociale...*, *op. cit.*, p. 5, para.14.

(33) Selon une étude de l'O.C.D.E. de 1994, « un abaissement des conditions de travail n'avait aucun impact significatif sur la compétitivité des pays et sa performance commerciale » cité in *Limites à la compétitivité. Pour un nouveau contrat mondial*, Groupe de Lisbonne, Bruxelles, Labor, 1995, pp. 82-83.

— le prix d'un produit dépend de nombreux facteurs dont le coût social est l'un des éléments parmi d'autre (34). Dans certains cas, des avantages technologiques peuvent compenser des différences de conditions de production en matière sociale. Comme le note Nicolas Valticos, « *ce ne sont pas les pays dont les conditions de travail sont les meilleures qui réussissent le moins bien dans la compétition sur les marchés mondiaux* » (35). Un pays utilisant un processus de production à forte intensité de main-d'œuvre basé sur des bas salaires, peut être concurrencé par des pays où le processus de production intègre des technologies de pointe et procure aux travailleurs des salaires élevés. La compétition est évidemment beaucoup plus vive entre les pays développés et les nouveaux pays industrialisés où, mis à part les normes de travail, les processus de production sont plus proches et donc le risque de concurrence déloyale accru.

— certaines normes de travail, loin de pénaliser les secteurs de production qui les appliquent peuvent au contraire permettre à ceux-ci de faire l'économie de coûts de production (36). Ainsi, la négociation collective peut diminuer les conflits du travail qui paralysent le processus de production. Les normes de sécurité diminuent le nombre d'accident du travail et sont donc aussi profitables à l'entreprise. L'impact des normes de travail équitables varie également en fonction du type de normes. Les standards en matière de sécurité et d'hygiène n'ont probablement que peu d'influence sur l'élévation des coûts salariaux à l'opposé des normes garantissant les droits d'organisation et de négociation collective (37) qui peuvent déboucher rapidement sur des revendications salariales.

— enfin, l'influence des disparités entre pays en matière de normes de travail joue un rôle négligeable entre les États ayant des niveaux de développement très différents, mais est par contre plus importante entre pays aux conditions de développement économique similaires (38).

(34) VALTICOS, Nicolas, *Droit international du travail*, *op. cit.*, p. 101. Voy. aussi Sir Leon BRITTON, « How to Make Trade liberalisation Popular », *World Economy*, vol. 18, n° 6, November 1995, p. 765.

(35) VALTICOS, Nicolas, *op. cit.*, p. 104. Les différences de productivité entre pays développés et pays en développement expliquent l'impact relatif des différences de conditions de travail entre ces pays. Cependant, cela ne supprime pas pour autant la nécessité de lier l'amélioration des salaires et des conditions de travail à la croissance des échanges et de la productivité, *Les droits internationaux des travailleurs et le commerce : besoin d'un dialogue*, Note de la C.I.S.L., *op. cit.*, p. 2.

(36) SERVAIS, J.M., *op. cit.*, p. 468. Le respect des normes de sécurité sur le lieu de travail par l'employeur peut éviter à celui-ci de devoir faire face à des frais comme des indemnités d'accident du travail ou des frais médicaux.

(37) EDGREN, Gus, *op. cit.*, p. 564.

(38) VALTICOS, Nicolas, *op. cit.*, pp. 104-105. Une étude récente de la Commission américaine du commerce international montre en effet que les pays qui ont une législation du travail peu développée ne bénéficient pratiquement d'aucun avantage comparatif sensible en matière d'importations aux États-Unis. Ainsi, les Philippines qui sont dotés de standards de travail plus faibles que l'Inde et le Mexique, ne jouissent pas pour autant d'un taux de croissance de ses exportations aux États-Unis supérieur ou même similaire à ceux de ses deux concurrents ; il est

Ces nombreuses critiques relatives au projet de clause sociale incitent à la plus grande prudence. Il apparaît en effet dangereux de permettre que des États puissent unilatéralement prendre des sanctions commerciales contre les États qui ne respecteraient pas certaines normes de travail en qualifiant ce comportement de pratique déloyale. D'une part, certaines disparités sociales ne sont pas illégitimes, et d'autre part, les sanctions commerciales ne semblent pas toujours le meilleur moyen de résoudre les problèmes en question qui requièrent des solutions, en général, plus nuancées. Mais, s'il faut éviter de laisser libre court aux vieux réflexes protectionnistes, cela ne veut pas dire pour autant que l'on doive écarter toute action en faveur du respect des droits des travailleurs au sein du système commercial multilatéral.

SECTION 2. — *Le cadre normatif
du système commercial international*

Force est de constater que les règles du commerce international sont encore loin de prendre en considération les questions sociales et principalement celles relatives au respect des normes internationales du travail. Pourtant, le rapport entre les échanges internationaux et l'application universelle de normes relatives aux droits sociaux des travailleurs a souvent été établi et la problématique fréquemment soulevée par les États dans les différentes enceintes compétentes en matière de commerce international. Mais, de façon générale, cette question n'a jusqu'ici été traitée que de manière très marginale. L'opposition assez forte de certains pays n'y est pas étrangère. On examinera d'abord les instruments du commerce international de caractère général mis en place après guerre, et ensuite, certains instruments commerciaux plus spécialisés.

a) *L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*

En ce qui concerne le G.A.T.T., aujourd'hui transformé en véritable organisation internationale, l'absence de prise en considération des questions sociales est flagrante.

1° *Le système original de la Charte de La Havane*

Les travaux relatifs à la création de l'Organisation internationale du commerce (l'O.I.C.) après la seconde guerre mondiale, et préfigurant le G.A.T.T. de 1947, montrent que les négociateurs de l'époque étaient tout à fait conscients du lien existant entre les normes de travail et la concu-

rence internationale (39). Mais, les travaux de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et l'emploi qui se sont clôturés à La Havane en 1948, n'ont malheureusement pas débouché sur le résultat ambitieux qui était attendu par la majorité des négociateurs. La Charte de la Havane de 1948 qui devait instituer l'O.I.C., contenait un article 7 intitulé « normes de travail équitables » (Fair labour standards) qui disposait que :

« 1. Les États Membres reconnaissent que les mesures relatives à l'emploi doivent pleinement tenir compte des droits qui sont reconnus aux travailleurs par des déclarations, conventions et accords gouvernementaux. Ils reconnaissent que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main d'œuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunération et de travail meilleures que cette productivité rend possible. Les États Membres reconnaissent que l'existence de conditions de travail non-équitables, particulièrement dans les secteurs de la production travaillant pour l'exportation, crée des difficultés aux échanges internationaux. En conséquence, chaque État membre prendra toutes les mesures appropriées et pratiquement réalisables en vue de faire disparaître ces conditions sur son territoire.

2. Les États Membres qui font également partie de l'Organisation internationale du Travail collaboreront avec cette Organisation, afin de mettre cet engagement à exécution.

3. Pour toutes les questions relatives aux normes de travail qui pourraient lui être soumises conformément aux dispositions de l'article 94 ou de l'article 95, l'Organisation consultera l'Organisation internationale du Travail et collaborera avec elle. » (40)

Il ressort des travaux de rédaction de la Charte et des discussions en commission que la portée de cette disposition était entendue de façon plutôt extensive. En effet, l'intention des auteurs du texte était de renvoyer de façon suffisamment générale aux instruments internationaux qui sont consacrés à la protection des travailleurs, notamment à la Déclaration de Philadelphie de 1944. La formule de la seconde phrase de l'article 7 al. 1, retenue à la suite d'un amendement belge, vise clairement à éviter qu'un État ne subordonne l'amélioration des conditions de rémunération et de travail à une augmentation de la productivité et puisse ainsi servir de prétexte à une forme d'immobilisme des gouvernements en la matière (41). De même, l'alinéa 1 de cette disposition entendait couvrir toutes les conditions de travail non équitables susceptibles de créer des difficultés dans le com-

done possible avec des standards élevés d'avoir un bon taux de d'exportation, *USIS*, E.U.R. 317, 24 août 1995.

(39) Déjà lors de la Conférence économique internationale convoquée par la SdN en 1927 la question du dumping social avait été soulevé, voy. CHARNOVITZ, Steve, « L'influence des normes internationales du travail sur le commerce mondial. Aperçu historique », *Revue internationale du travail*, vol. 126, n° 5, septembre-octobre 1987, p. 637.

(40) Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, La Havane, 21 novembre 1947-24 mars 1948, *Acte final et documents connexes*, E/ conf. 2/78 ou ICITO/1/4, p. 7.

(41) Doc E/CONF.2/C.1/15/ Add.1

merce international (42). Les différents projets d'articles et les propositions de nombreuses délégations explicitent cette expression en se référant à des « conditions de travail et de rémunération inférieures à la normale » (43). Enfin, il est également important de souligner la référence explicite de l'article 7 aux dispositions relatives au règlement des différends (articles 94 et 95 de la Charte) et à l'O.I.T. Ce faisant, les États présents à la Conférence souhaitaient donc donner tout son sens à cette disposition et ne pas se contenter d'énoncer un principe vague sans possibilité d'application concrète.

L'importance de l'article 7 en matière de compétitivité et de normes de travail équitable ressort également du traitement réservé à une proposition d'amendement à l'article 45 de la Charte de La Havane intitulé « Exceptions générales » (précurseur de l'article XX du G.A.T.T.). Cet amendement visait à ajouter une exception supplémentaire en légitimant les mesures que les États pourraient prendre contre les pratiques de « dumping social ». Evidemment, on remarquera que la Sous-Commission compétente chargée d'examiner les amendements l'a rejeté mais la motivation n'en est pas moins intéressante. Selon elle, le but recherché par un tel amendement était déjà atteint par d'autres dispositions de la Charte, à savoir l'article 40 (mesures exceptionnelles relatives à l'importation d'un produit déterminé, encore appelée clause de sauvegarde), s'il s'agit d'objectifs rapprochés, et l'article 7 (normes de travail équitables) en liaison avec les dispositions relatives au règlement des différends, s'il s'agit d'objectifs lointains (44).

(42) Rapport de la Sous-Commission A de la Première Commission chargée de l'emploi et de l'activité économique, *Rapports des Commissions et des principales Sous-Commissions*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi tenue à La Havane, Cuba, 21 novembre 1947-24 mars 1948, publication du Comité intérimaire de l'O.I.C., Genève, septembre, 1948, ICITO/I/8, p. 12.

(43) Quant aux différents projets de Charte, voyez : article 7 du projet de Londres [doc E/PC/T/33, p. 30], le projet de New York [doc E/PC/T/34 pp.5-6], et celui de Genève [doc E/PC/T/186 p.10], Quant aux propositions des délégations d'États présents à la Conférence, voyez : Ceylan [doc. E/CONF.2/11/Add.33], Birmanie [doc. E/CONF.2/11/Add.23], Argentine [doc. E/CONF.2/11/Add.3], Pérou [doc. E/CONF.2/11/Add.4], Colombie [doc. E/CONF.2/C.1./3/Add.5], Uruguay [doc. E/CONF.2/C.1./3/Add.2], les États-Unis [doc. E/CONF.2/C.1./7/Add.1]. Le projet d'amendement américain, qui ne fut pas retenu lors de la rédaction finale, entendait obtenir des États qu'ils s'engagent à « faire disparaître toutes les formes et conditions de travail qui ont un caractère inférieur à la normale et d'empêcher l'application de mesures discriminatoires dans l'emploi et la main-d'œuvre ». Aucun de ces textes ne précisent ce qu'il faut entendre par « inférieur à la normale ». Ce critère est pourtant fondamental si l'on veut définir des conditions de concurrence déloyales comme les subventions ou le dumping (voir *infra*)

(44) Rapport de la Sous-Commission C de la Troisième Commission chargée d'examiner la politique commerciale, *Rapports des Commissions et des principales Sous-Commissions*, op. cit., ICITO/I/8, p. 92, E/CONF.2.C.3/SR 32, p. 4 et repris dans G.A.T.T., *Index analytique (2^e révision)*, *Notes sur la rédaction, l'interprétation et l'application des articles de l'Accord général*, Genève, février 1966, p. 131.

2° *L'absence de référence aux normes de travail équitables au sein de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*

Le G.A.T.T. signé en 1947 (45) est nettement en retrait par rapport à la Charte de La Havane en ce qui concerne la question du dumping social et des normes de travail équitables. On examinera successivement le texte de l'Accord général, la jurisprudence des groupes spéciaux et les différentes propositions avancées par les parties contractantes.

i) *Le texte de l'Accord général*

Il ne contient pratiquement aucune disposition en matière de normes équitables de travail ou de dumping social. Seul l'alinéa e) de l'article XX, consacré aux exceptions de caractère général, apparaît comme spécialement pertinent en l'espèce. D'autres dispositions de l'Accord pourraient éventuellement être sollicitées dans le contexte de pratiques de dumping social. Mais, il faut bien constater que généralement les autres dispositions du G.A.T.T., soit sont silencieuses sur cette question, soit établissent un régime normatif laissant une marge de manœuvre bien étroite aux parties contractantes.

L'article XX e)

Il constitue l'unique disposition du G.A.T.T. contenant une référence expresse au domaine social. Cet article dispose de :

« Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption par toute partie contractante de mesures,

e) se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons ».

La lecture de cette disposition témoigne, dès 1947, d'une volonté des parties contractantes de permettre à celles-ci de prendre des mesures dans un domaine directement lié aux normes de travail équitables. Le champ d'application de l'article XX e) n'en est pas moins assez étroit puisqu'il concerne seulement le problème du travail dans les prisons. L'article XX e) n'a, à ce jour, jamais fait l'objet d'une réelle pratique (46). Ainsi, l'index analytique publié par le G.A.T.T. en 1994 ne comprend aucun commentaire

(45) Texte original publié au *R.T.N.U.*, vol. 55, p. 195. Pour le texte consolidé, voyez *Texte de l'Accord sur les tarifs douaniers et le commerce*, G.A.T.T., Genève, 1986, 104 p.

(46) On notera cependant l'existence de législations nationales sur les limitations à l'importation de produits fabriqués dans les prisons (CHARNOVITZ, Steve, « L'influence des normes internationales du travail... », *op. cit.*, pp. 640-641) ou même un accord international entre les États-Unis et la R.P.C. (non-membre du G.A.T.T.) intitulé « Memorandum of Understanding on Prohibiting Import or Export Trade in Prison Labour Products », 7 août 1992, *I.L.M.*, vol. 31, 1992, p. 1071.

relatif à l'usage correspondant à cet alinéa (47). Il est par conséquent difficile de déterminer la portée de cette disposition. Cependant certains éléments permettent de mieux en saisir le sens.

Si l'on se penche sur la genèse du texte, et lorsque l'on remonte aux travaux de la Conférence économique internationale de 1927 organisée par la SdN, il apparaît que l'article XX e) possède un champ d'application *ratione materiae* plutôt limité. En effet, le projet de convention pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation négocié lors de cette conférence, excluait déjà les articles fabriqués dans les prisons. Ce texte inspira directement les travaux de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi en 1947-1948 (48). Les États-Unis essayèrent d'élargir la portée de cette exception en inscrivant expressément dans la Charte la limitation du recours à des formes de travail « involontaire » (c'est-à-dire forcé ou obligatoire). Mais, cette proposition n'a jamais eu de suites (49). Ce sont donc bien les produits issus du seul travail carcéral qui font l'objet de l'exception prévue à l'article XX e) et l'extension à d'autres domaines du droit du travail ne semble guère possible.

Si, on examine la portée territoriale de l'article XX e), il semble par contre qu'une interprétation restrictive ne peut pas toujours prévaloir. De fait, la question se pose de savoir si l'article XX e) autorise les parties contractantes à prendre des mesures relatives à des biens ou actions situées en dehors de la sphère de compétence de la partie contractante prenant la mesure. Bien qu'une réponse positive à cette question paraisse assez claire à la lecture de l'article XX e) — ce qui est visé, c'est un processus de production localisé à l'étranger —, les États-Unis et la Communauté européenne avaient développé des positions sensiblement différentes en la matière lors du règlement du litige relatif aux restrictions américaines à l'importation de thon. Les États-Unis citaient cette disposition en exemple et lui donnaient une telle portée, puisqu'il s'agit de mesures se rapportant à un travail effectué dans des prisons situées en dehors de la compétence territoriale de la partie contractante qui prend la mesure (50). La Communauté européenne contestait par contre toute forme de portée extra-territoriale de l'article XX e). En effet, cette disposition ne viserait pas à combattre des pratiques de travail jugées inadmissibles pour des raisons sociales ou humanitaires, mais uniquement à permettre aux parties contrac-

(47) *Analytical Index. Guide to G.A.T.T. Law and Practice*, Genève, 1994, 6^e éd.

(48) CHARNOVITZ, Steve, « L'influence des normes internationales du travail... », *op. cit.*, p. 642. On retrouve pratiquement le même libellé dans le projet américain de Charte pour une Organisation internationale du commerce [article 32 (h) *in* doc E/PC/T/33, p. 66], dans le projet de New York [article 37 (h) *in* doc E/PC/T/34, pp. 33-34], et dans le projet de Genève [article 43 *in* doc E/PC/T/186, p. 36].

(49) CHARNOVITZ, Steve, *op. cit.*, p. 642.

(50) Rapport du groupe spécial États-Unis — Restrictions à l'importation de thon mexicain (C.E.E. et Pays-Bas — États-Unis), non adopté, juin 1994, D.S. 29/R, p. 15 ou *in I.L.M.*, vol. 33, 1994, p. 854, para. 3.16.

tantes de protéger leurs marchés contre la concurrence déloyale de marchandises produites à faibles coûts. Ce ne serait pas le comportement des autres parties contractantes qui serait visé — la pratique qui consiste à mettre au travail les prisonniers — mais, uniquement les effets territoriaux de cette pratique — la concurrence déloyale — à l'égard de l'État qui prend des mesures (51). Bien que le groupe spécial n'ait pas été investi de la mission d'interpréter cette disposition, il a reconnu que l'article XX e) était un exemple de disposition du G.A.T.T. permettant aux États de prendre des mesures accordant un traitement différent à des produits d'origine différentes en rapport avec des biens ou actions situés en dehors de la sphère de compétence de l'État qui prend la mesure (52).

Remarquons enfin que s'il est vrai que l'article XX e) a pour but d'autoriser les États à protéger leur marché et que nombreux sont les États qui appliquent un système de travail carcéral sans pour autant qu'il s'agisse de travail forcé ou pénible (53), il n'en demeure pas moins que cet article défend aussi certains buts sociaux ou en matière de respect des droits de l'homme. Il faut bien reconnaître cependant qu'il n'est pas toujours facile de démêler les justifications commerciales et humanitaires.

Concernant les autres dispositions du G.A.T.T., elles limitent fortement le droit des parties contractantes de prendre des mesures commerciales restrictives pour des raisons tenant au non-respect de normes équitables de travail.

L'article XX a)

Il permet aux parties contractantes de justifier des mesures commerciales dès lors qu'elles sont « nécessaires à la moralité publique ». Mais, il ne semble pas pouvoir être d'application pour justifier des dérogations en raison d'objectifs sociaux. En effet, l'article XX instaurant un régime d'exception, il est aujourd'hui communément admis que les alinéas qui le constituent doivent, dans le doute, faire l'objet d'interprétations restrictives (54). Cette interprétation de l'article XX a) ressort d'ailleurs des prises de position de certaines parties contractantes. Ainsi, récemment, la C.E.E. et les Pays-Bas estimaient devant un groupe spécial, qu'« une interprétation du terme 'nécessaire' au sens large conduirait de toute évidence à une partialité au nom de la moralité publique, notion qui dépendait en général fortement des

(51) Rapport du groupe spécial *États-Unis — Restrictions à l'importation de thon*, *op. cit.*, pp. 23-24 ou *in I.L.M.*, p. 861, para. 3.35.

(52) *Ibid.*, p. 60 ou *in I.L.M.*, p. 891, para. 5.16.

(53) La pratique législative des États montre avant tout la volonté des États de lutter contre la concurrence déloyale des produits exportés à bas prix, voy. CHARNOVITZ, Steve, « L'influence des normes internationales du travail... », *op. cit.*, pp. 640-641.

(54) Rapport du groupe spécial *Canada — Mesure affectant l'exportation de harengs et de saumons non-préparés*, adopté le 22 mars 1988, *I.B.D.D.*, S35/106, sp. 124-125 para. 4.6.

traditions religieuses et culturelles spécifiques » (55). De plus, selon elles, si cette disposition peut permettre à un État de défendre sa propre moralité publique en prenant des mesures à la frontière — par exemple pour empêcher l'introduction de publications obscènes —, une partie contractante ne peut par contre pas protéger la moralité publique échappant à sa sphère de compétence nationale (56). Prendre des mesures commerciales pour restreindre les importations de marchandises en provenance de pays exploitant une main-d'œuvre infantile au nom de principes moraux universels ne semble donc guère possible dès lors qu'une partie contractante entendrait par ce biais faire respecter la morale publique en dehors de sa sphère de compétence. Un point de vue analogue, quoique plus nuancé, a été défendu par l'Australie devant un autre groupe spécial. Le gouvernement australien estimait qu'un panel « *ne pouvait pas statuer sur la moralité de la partie prenant la mesure, mais [qu']il pouvait statuer sur la nécessité d'adopter des mesures incompatibles avec l'Accord général et sur la compatibilité avec le préambule de l'article XX* » (57).

Pourtant ces positions ne sont pas totalement convaincantes. En effet, si un État prend des mesures de restriction à l'importation de publications obscènes ou s'il prend des mesures de restriction à l'importation de marchandises produites par des enfants contraints au travail, dans les deux hypothèses, on doit bien admettre que l'État adopte ces mesures en fonction de sa moralité publique ou de sa conception des bonnes mœurs. C'est donc bien la moralité de l'État importateur qui est en jeu. Ensuite, quant aux effets de la mesure restrictive, on pourrait soutenir que la différence entre les deux types de mesure tient au fait que, dans le premier cas, l'État entend protéger ses consommateurs, et que dans le second, l'État cherche à influencer le comportement de l'État exportateur et à améliorer la condition des travailleurs de ce pays. Cet effet extraterritorial de la mesure serait dans ce cas inadmissible. Mais, ne pourrait-on pas dire que l'État importateur mettant en place des restrictions à l'importation de marchandises issues de processus de production socialement déloyaux cherche malgré tout, par ce biais, à sauvegarder sa moralité publique, « territoriale », en protégeant les droits sociaux de ses travailleurs menacés par des délocalisations éventuelles ? L'article XX a) permet-il réellement aux États de tenir un tel raisonnement ? Si on est tenté de donner une réponse affirmative en théorie, force est de constater qu'en pratique cela semble impro-

(55) Arguments de la C.E.E. et des Pays-Bas exposés dans le rapport du groupe spécial relatif à l'affaire *États-Unis — Restrictions à l'importation de thon*, (C.E.E. et Pays-Bas — États-Unis) juin 1994, D.S. 29/R, p. 33, para.3.71.

(56) Rapport du groupe spécial *États-Unis — Restrictions à l'importation de thon*, *op. cit.*, p. 23, para. 3.35. Le groupe spécial ne s'est pas prononcé sur cette argumentation.

(57) Rapport du groupe spécial *États-Unis — restrictions à l'importation de thon mexicain* (Mexique-États-Unis), non adopté, septembre 1991, DS21/R, p. 31, para. 4.4. Le groupe spécial ne s'est pas plus prononcé sur cette question.

bable. Il n'est donc pas étonnant que l'article XX a) n'ait jusqu'aujourd'hui jamais été sollicité dans des affaires de dumping social.

L'article VI

Cette disposition sur les droits antidumping et les droits compensateurs n'a elle non plus jamais été invoquée pour cette raison (58) et ce n'est guère surprenant au regard des discussions préparatoires de la Charte de La Havane et de la pratique ultérieure. Bien que certaines délégations présentes à la Conférence, essentiellement des pays en développement, aient défendu une position visant à faire adopter une définition large du dumping recouvrant finalement la plupart des pratiques déloyales (dumping social, dumping monétaire, dumping en matière de services), c'est finalement une définition restreinte (le dumping commercial *stricto sensu* (59)), prônée par les pays développés, qui a été adoptée (60). L'article VI du G.A.T.T. vise par conséquent seulement les pratiques commerciales jouant sur le prix des produits, c'est-à-dire « *l'introduction de produits d'un pays sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à leur valeur normale* » (61), celle-ci étant définie par rapport au marché d'origine du produit.

Il paraît dans ce cas très difficile de se prévaloir de cette disposition pour essayer de justifier l'adoption par un État de mesures compensatoires en cas de dumping social. D'une part, un produit vendu à l'étranger à un prix correspondant à son coût social sur le marché intérieur sera considéré comme vendu à sa valeur normale, même si le coût social du produit est anormalement bas (62). D'autre part, quand bien même on établirait le

(58) Le récent Code anti-dumping adopté à Marrakesh ne vise pas plus la question du dumping social, DIDIER, Pierre, « Le Code anti-dumping du Cycle de l'Uruguay », *C.D.E.*, n° 3-4, 1994, p. 324.

(59) FLORY, Thiébaud, « Chronique de droit international économique », *A.F.D.I.*, 1977, p. 661.

(60) Voyez STEWART, Terence P., MARKEL, Susans G., et KERWIN, Michael T., « Antidumping », in *The G.A.T.T. Uruguay Round. A Negotiating History (1986-1992)*, Vol. II Commentary, Deventer-Boston, Kluwer, 1993, pp. 1406-1407 ; *Analytical Index. Guide to G.A.T.T. Law and Practice*, Genève, 1994, 6° éd., p. 204 ; *Trade and Labour Standards*, « Rapport de l'O.C.D.E. », *op. cit.*, p. 59. Voy aussi le Rapport de la Sous-Commission C de la Troisième Commission chargée d'examiner la politique commerciale lors des travaux de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, *Rapports des Commissions et des Sous-Commissions*, ICITO/I/8, Genève, septembre 1948, p. 80. Le dumping en matière de transport a également été exclu du champ d'application de l'article VI selon les conclusions du rapport d'un groupe d'expert sur les droits compensateurs et anti-dumping datant de 1960 (L/1141, 27 mai 1960, 9S/194, 199 para.27).

(61) Article VI al. 1 du G.A.T.T. Le commentaire de la Sous-Commission C de la Troisième Commission chargée d'examiner la politique commerciale est suffisamment clair : « *le texte approuvé par la Sous-Commission condamne le 'dumping des prix' préjudiciable à autrui, qu'il définit, et ne vise pas les autres formes de dumping* » (*Rapports des Commissions et des Sous-Commissions*, *op. cit.*, p. 81). Voy. aussi *Index analytique (2° révision)*, *op. cit.*, Genève, février 1966, p. 38 et *Analytical Index. Guide to G.A.T.T. Law and Practice*, 1994, p. 204. citant d'autres documents des commissions préparatoires.

(62) *Trade and Labour Standards*, Rapport de l'O.C.D.E., *op. cit.*, p. 59 para. 249.

dumping, encore faudrait-il pouvoir prouver les autres conditions prévues par le G.A.T.T. : le préjudice subi par l'État importateur et le lien de causalité entre le dommage et le dumping social (63).

Enfin, d'autres considérations expliquent la réticence à recourir à un tel mécanisme protecteur. Les droits compensateurs frappant des produits ne constituent peut-être pas le meilleur moyen d'affirmer certains principes de protection sociale dans la mesure où le caractère arbitraire des impositions minerait la crédibilité même des principes défendus. Comment en effet affirmer la promotion de la liberté syndicale en imposant des produits en provenance d'États ne respectant pas de tels droits sociaux (64) ? De surcroît, il faut également remarquer que ce seront en définitive les consommateurs qui paieront le prix des violations de la liberté syndicale par d'autres pays (65).

L'article XVI

Cet article du G.A.T.T. relatif au régime applicable aux subventions (66), ainsi que l'accord de l'O.M.C. sur les subventions et mesures compensatoires, ne semblent guère plus favorables. Certains ont en effet, voulu assimiler le laxisme d'un État en matière de normes sociales à une forme de subvention indirecte à l'exportation. Ses partenaires commerciaux pourraient dès lors être autorisés à frapper de droits compensateurs les produits originaires de cet État (67). Des conditions de travail anormalement basses peuvent-elles constituer un subside au sens des règles du G.A.T.T. et de l'O.M.C. ? La réponse doit être négative. L'Accord sur les subventions et mesures compensatoires de 1994 ne contient aucune référence aux conditions de travail parmi les « contributions financières des pouvoirs publics » visées à l'article 1.1.a) 1. Quant à l'article XVI du G.A.T.T. de 1947 (repris comme deuxième hypothèse à l'article 1.1. a) 2 de l'Accord de 1994 susmentionné), il paraît difficilement s'appliquer aux subventions sociales. Cet article vise en effet « toute forme de soutien des revenus ou des prix, qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit ». Cela implique que l'État lésé par une telle pratique apporte la preuve de l'intention délibérée d'un gouvernement de maintenir sa législation sociale en deçà d'un certain seuil (68). Une telle preuve sera évidem-

(63) *Ibid.*, p. 59 para. 250.

(64) *La dimension sociale...*, *op. cit.*, p. 11, note 1.

(65) *Ibid.*, p. 11.

(66) Par subvention, on entend une « forme de protection des revenus ou de soutien des prix », article XIV, A)1.

(67) *Trade and Labour Standards*, p. 60 para. 252.

(68) *La dimension sociale...*, *op. cit.*, p. 9, para.26. Comme le note le rapport, une politique de refus de toute forme de liberté syndicale peut jouer comme une sorte de présomption de l'intention de l'État « de maintenir des conditions de travail à un niveau anormalement bas ».

ment très difficile à établir et, de toute façon, il resterait encore à définir le niveau de protection sociale admissible (69).

L'article XIX

A notre connaissance, cette disposition relative aux mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers (clause de sauvegarde) pourtant citée à la Conférence de La Havane comme susceptible de couvrir une telle situation (70), n'a en pratique guère été associée à la question du dumping social.

Enfin, on mentionnera les grands principes généraux du G.A.T.T. que constituent la clause du traitement de la nation la plus favorisée (article I), le traitement national (article III) et l'interdiction des restrictions quantitatives (article XI), dont les applications, notamment dans le domaine des différends commerciaux environnementaux, ont montré les importantes limites tracées à l'action des États dans un domaine à certains égards fort semblable à celui du dumping social (71).

ii) *La jurisprudence des groupes spéciaux du G.A.T.T. (72)*

La jurisprudence du G.A.T.T. est fort ténue. On recense seulement deux cas où des questions sociales ont été posées en liaison avec l'Accord général. La première affaire concerne le problème de la compatibilité avec le G.A.T.T. des impositions ou des réglementations intérieures justifiées pour des raisons sociales. La seconde affaire porte plus simplement sur le régime applicable aux restrictions quantitatives mises en place par une partie contractante concernant l'importation de marchandises en provenance de pays n'appliquant pas les mêmes normes de travail.

(69) *Trade and Labour Standards*, p. 60 para. 253.

(70) Rapport de la Sous-Commission D de la Troisième Commission chargée de la politique commerciale, *Rapports des Commissions et des Sous-Commissions*, *op. cit.*, p. 92. para. 19. Voir aussi : *Analytical Index. Guide to G.A.T.T. Law and Practice*, 1994, p. 204.

(71) Sur les rapports entre la problématique environnementale et sociale vis-à-vis du G.A.T.T. et de l'O.M.C., voy. CHARNOVITZ, Steve, « The World Trade Organization and Social Issues », *op. cit.*, pp. 17-33 et *Trade and Labour Standards*, Rapport de l'O.C.D.E., *op. cit.*, pp. 57-58 et BHAGWATI, Jagdish, *op. cit.*, p. 27. A l'instar des problèmes en matière d'environnement, on peut se poser la question de la validité au regard du G.A.T.T. 94 d'un éventuel label du type « produit selon des normes de travail équitables ». De même, comme le Groupe spécial sur le thon l'a préconisé dans le cas de mesures environnementales unilatérales prises par une partie contractante, on peut très bien envisager qu'en réponse à une pratique de dumping social, un État demande de bénéficier du régime particulier de l'article XXV. 5 permettant des dérogations au cas par cas, encore appelée « clause waiver », pour justifier d'éventuelles restrictions commerciales.

(72) Il ne s'agit pas, à dire vrai, d'une véritable jurisprudence au sens exact du terme, puisque les groupes spéciaux ne constituent pas un organe judiciaire investi de la fonction de juger, mais simplement une instance de conciliation institutionnalisée. On utilisera ce terme néanmoins d'une part, par facilité de langage, d'autre part, en raison des précédents qui jouent un rôle important dans les constatations des groupes spéciaux.

Le problème de l'impact sur la compétitivité des différences en matière de législation sociale était implicitement à l'origine du litige commercial ayant donné lieu à l'adoption d'un rapport par les Parties Contractantes le 7 novembre 1952. Le sous-groupe des réclamations avait en effet été saisi d'un différend commercial opposant la Norvège et le Danemark à la Belgique au sujet d'impositions belges frappant les produits étrangers achetés par les pouvoirs publics lorsque ceux-ci sont originaires de pays, dont le système d'allocations familiales ne remplit pas certaines conditions. Plus précisément, un arrêté-royal belge de 1939 exemptait du paiement de la taxe les produits achetés par l'État lorsqu'ils provenaient de pays où les employeurs s'acquittaient de versements en matière d'allocations familiales similaires aux versements belges (73). Une série de pays avaient obtenu cette exemption : le Luxembourg, les Pays-Bas, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. La Suède bénéficia également d'une exemption, lors de la conclusion d'un traité commercial avec la Belgique, bien qu'elle ne remplissait pas les conditions légales belges. Le Danemark et la Norvège considéraient dès lors que le refus de la Belgique de leur accorder la même exemption était constitutif de discrimination et comme tel contraire à l'article I du G.A.T.T. (74).

L'interprétation du rapport du sous-groupe n'est pas des plus facile (75). Cependant, s'il apparaît que les membres du groupe spécial ont cherché à ménager la Belgique — surtout en la forme — sur le fond, les termes du rapport sont suffisamment clairs quant à la question qui nous occupe (76). Cette retenue fut qualifiée de « taxe intérieure » au sens de l'article III :2 du G.A.T.T. et la discrimination effectuée par la Belgique en fonction de la provenance des produits fut jugée incompatible avec le G.A.T.T. (spécialement l'article I, qui concerne le traitement de la nation la plus favorisée). Le sous-groupe déclarait en effet qu'il :

« est d'avis que la législation belge sur les allocations familiales est non seulement incompatible avec les dispositions de l'article premier (et peut-être avec celle du paragraphe 2 de l'article III) mais est fondée sur une conception qu'il est malaisé de concilier avec l'esprit de l'Accord général » (77).

(73) L'exemption pouvait être accordée si la cotisation obligatoire était acquittée par une majorité d'entreprises, pour un montant équivalent d'au moins 80 % de la taxe belge et enfin, dans le but d'allouer des allocations familiales (HUDEC, Robert E., *The G.A.T.T. Legal System and World Trade Diplomacy*, 2th ed., Butterworths U.S.A., 1990, p. 136.

(74) HUDEC, Robert E., *op. cit.*, pp. 137-138.

(75) Pour une analyse approfondie et minutieuse, voy. HUDEC, Robert E., *op. cit.* ; pp. 147-157.

(76) Une autres question juridique analysée par le sous-groupe était de savoir si la Belgique pouvait se prévaloir du Protocole d'application provisoire du G.A.T.T. pour justifier l'arrêté-royal de 1939 antérieur à l'adoption de l'Accord général.

(77) *Allocations familiales belges*, rapport adopté par les Parties contractantes le 7 novembre 1952, (G32), *I.B.D.D.*, S1/63, 65 para.8. La Belgique mis un certain temps avant de se conformer aux recommandations du rapport. Certains États contractants critiquèrent à cette occasion la mauvaise foi du gouvernement belge qui accorda après le rapport une nouvelle exemption, cette fois à la Suisse, alors que ce pays ne remplissait apparemment pas les conditions légales belges. Ce

Autrement dit, toute tentative d'ajustement fiscal à la frontière destinée à tenir compte des différences de coûts de production des marchandises dans le pays d'origine était susceptible d'être jugée incompatible avec le G.A.T.T. dès lors que le principe de non-discrimination (énoncé à l'article I :1 et III :2) n'était pas respecté.

De surcroît — et le sous-groupe n'avait pas à traiter cette question —, même si une partie contractante entend procéder à un tel ajustement sans discrimination entre les pays d'origine, il ne pourrait le faire dans la mesure où il s'agit d'un ajustement effectué à raison du coût de production de la marchandise (le pays a-t-il développé une législation sociale ou applique-t-il un système d'allocation familiale semblable ?) et non en fonction de ses qualités propres, c'est-à-dire en fonction des caractéristiques inhérentes au produit en tant que tel (produit moins solide, produit contenant des substances nocives, etc.). Ainsi, dans l'affaire des *Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation*, le groupe spécial s'est expressément appuyé sur un rapport de 1970 adopté par les Parties Contractantes et qui fait depuis lors autorité (78). Selon ce rapport :

« on s'accorde à estimer que les taxes qui frappent directement les produits peuvent faire l'objet d'un ajustement fiscal à la frontière ; sont dans ce cas, par exemple les droits d'accise spécifiques, les taxes sur les ventes, les impôts en cascade et la taxe sur la valeur ajoutée... En outre, le Groupe de travail a conclu que l'on s'accorde à estimer que certaines impositions qui ne frappent pas directement des produits ne peuvent faire l'objet d'un ajustement fiscal ; tels sont par exemple les cotisations que doivent acquitter employés et employeurs au titre de la sécurité sociale ou les impôts sur les salaires » (79) (nous soulignons).

Dans la seconde affaire du thon portée devant le Conseil du G.A.T.T., le Venezuela, profitant de son droit d'adresser une communication au groupe spécial, a d'ailleurs clairement critiqué toute approche, qui eût pu être différente. Cette affaire portait sur des restrictions à l'importation de thon appliquées à la frontière par les États-Unis — et non d'impositions comme dans l'affaire des allocations familiales — mais, la prise de position du Venezuela n'est pas sans intérêt par rapport à la problématique qui nous occupe. Il posait en effet les questions suivantes :

« si les États-Unis avaient le droit d'imposer une interdiction d'importer fondée sur la méthode de transformation du thon, pourquoi un autre pays ne pourrait-il pas imposer des restrictions frappant les produits fabriqués dans les pays où les travailleurs touchaient des salaires relativement bas, ou n'étaient pas autorisés (ou étaient autorisés) à fumer des cigarettes ou ne pouvaient pas faire de pause pendant les heures de travail pour se livrer à des pratiques religieuses ? Pourquoi un pays ne pourrait-il pas interdire les importations de produits agricoles en prove-

n'est qu'en 1954 que la Belgique modifia sa législation et supprima la taxe litigieuse, HUDEC, Robert E., *op. cit.*, pp. 153-157.

(78) Rapport du groupe spécial *États-Unis — Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation*, adopté le 17 juin 1987, *I.B.D.D.*, S34/154, sp. 182, para. 5.2.4.

(79) Rapport du groupe de travail des ajustements fiscaux à la frontière, *I.B.D.D.*, S18/108.

nance des pays qui n'appliquaient pas de programme de distribution de produits alimentaires pour les nécessiteux ? ».

Le Venezuela en tirait la conclusion suivante :

« La position des États-Unis ne laissait pas entrevoir comment les parties contractantes pourraient empêcher qu'il soit amplement recouru à des restrictions au commerce pour une diversité de fins auxquelles ne souscrivait manifestement pas même une grande minorité des parties contractantes à l'Accord général. » (80).

La deuxième affaire portée devant le G.A.T.T. pose le problème de la validité des restrictions quantitatives mise en place par une partie contractante en raison des conditions de production socio-économiques différentes existant dans le pays exportateur. Cette affaire opposait Hong Kong (dont les intérêts étaient défendus par le Royaume-Uni) à la C.E.E. à propos de restrictions quantitatives imposées par la France en vertu d'un décret de 1944, qui en l'espèce frappait une série de marchandises en provenance de Hong Kong : récepteurs-radio, microscopes optiques, jouets, montres électroniques, etc.

Pour assurer sa défense et tenter de justifier le régime de licence d'importation français auquel les produits chinois de Hong Kong étaient soumis, la C.E.E. invoquait, selon une argumentation juridique assez floue, les conditions sociales et économiques qui s'appliquaient aux produits faisant l'objet du litige. La C.E.E. qualifiait les mesures françaises de « résiduelles » et entendait bénéficier d'un régime plus favorable que celui de l'interdiction des restrictions quantitatives de l'article XI :1 du G.A.T.T. Le premier argument de la Communauté, plus politique que juridique, consistait à dire qu' :

« Il ne suffit pas, pour juger de la compatibilité de ces restrictions avec les dispositions de l'Accord général, de limiter l'examen à un exercice purement juridique. Toutes les restrictions dont s'occupe le Groupe spécial sont des 'restrictions résiduelles', c'est-à-dire des mesures qu'il n'a pas été possible de libéraliser dans le cadre du programme de libéralisation O.C.D.E. des années 50. Il faut tenir compte des facteurs d'ordre historique et général, ainsi que de la situation économique et sociale propre à chaque secteur, par exemple la faiblesse des structures industrielles et l'insuffisance de l'ajustement technologique, le préjudice important que menace de causer à la production et à l'emploi nationaux l'augmentation des importations et de la concurrence avec les produits étrangers à bas prix ; les déséquilibres commerciaux sectoriels [...]. La Communauté a présenté au Groupe spécial une documentation exposant ceux de ces facteurs qui affectent chacune des productions en question. Elle a soutenu qu'un jugement qui serait isolé de toute considération économique et des facteurs réels de politique commerciale serait contraire à l'approche pragmatique suivie dans la tradition du G.A.T.T. » (81) (nous soulignons).

(80) Rapport du groupe spécial *États-Unis — Restrictions à l'importation de thon*, op. cit., juin 1994, pp. 52-53 para 4.44. Le groupe spécial n'a pas répondu directement à cette argumentation du Venezuela.

(81) Rapport du groupe spécial *Restrictions quantitatives à l'importation de certains produits en provenance de Honk Kong*, adopté le 12 juillet 1983, I.B.D.D., S30/135, sp. 138, para. 12.

Le second argument de la C.E.E. portait moins directement sur les questions sociales. Selon, la Communauté, durant les consultations et négociations commerciales au sein du G.A.T.T. relatives à ce type de restrictions les parties contractantes auraient pris acte d'une forme d'assouplissement de l'article XI et que « *des données économiques et sociales sous-jacentes* » avaient notamment été « *prises en considération* ». Il y aurait dès lors émergence d'une pratique du G.A.T.T. en la matière modifiant la portée des obligations résultant de l'Accord général (82). Sur ces deux points la position de Honk Kong était claire et nette. L'article XI :1 ne souffre aucune exception, sauf celles reprises expressément à l'article XI :2 qui n'étaient d'ailleurs pas invoquées par la C.E.E. Or, celles-ci mises à part, « *il n'y a pas de disposition prévoyant qu'il peut y avoir des exemptions pour des raisons d'ordre économique ou social* » (83). Quant au second argument, Honk Kong rejetait toute possibilité de créer de nouvelles règles du G.A.T.T. tel que le concevait l'argumentation de la Communauté (84).

Le groupe spécial a suivi le raisonnement de la partie demanderesse. Il a rejeté rapidement le second argument estimant que l'on ne se trouvait pas dans une situation où « *le fait est générateur de droit* ». Quant au premier argument, il déclarait avoir,

« *examiné les arguments de la Communauté européenne fondés sur la situation sociale et économique dans les divers secteurs de production à l'examen. La Communauté n'a invoqué aucune disposition de l'Accord général à l'appui de ces arguments. Le Groupe spécial a estimé que les questions de cet ordre n'avaient pas été visées par les articles XI et XIII de l'Accord général et a conclu qu'en l'espèce elles n'étaient pas de sa compétence* » (85).

Le groupe spécial n'a donc pas retenu l'argument européen constatant que ces questions ne relevaient pas du champ d'application de l'article XI et XIII (86). Mais, ce faisant, le groupe spécial n'a pas exclu pour autant l'application de l'article XIX (la clause de sauvegarde) ou XX du G.A.T.T. (les exceptions générales). La dernière phrase de la citation indique cependant la nette réticence du groupe spécial de s'écarter du domaine purement commercial et d'aborder des questions sociales ou politiques. Les suggestions de la C.E.E. en ce domaine — *il ne suffit pas [...] de limiter l'examen à un exercice purement juridique* — étaient sans aucun doute maladroites. Le dossier aurait peut-être été mieux défendu en essayant de justifier les

(82) Rapport du groupe spécial *Restrictions quantitatives à l'importation de certains produits en provenance de Honk Kong*, *op. cit.*, p. 140, para. 15.

(83) *Ibid.*, pp. 138-139, para. 13.

(84) *Ibid.*, pp. 140-141, para. 16.

(85) *Id.*, p. 145, para. 27.

(86) *Id.*

restrictions françaises au regard d'autres dispositions de l'Accord général comme le laisse entendre le rapport du groupe spécial (87).

iii) *Prises de positions des parties contractantes*

Si l'on examine à présent les propositions faites par les parties contractantes, on se rend compte que la question du dumping social est quasiment toujours restée dans l'ombre des négociations commerciales multilatérales par rapport à d'autres grandes questions intéressant les échanges mondiaux. Mais, sans être au devant de l'actualité, le problème de l'opportunité d'une clause sociale au sein des instruments commerciaux est néanmoins apparu de façon récurrente.

Ce sont les États-Unis qui ont été les plus actifs à développer cette idée. Dès 1953, le gouvernement américain entend amender le G.A.T.T. de façon à intégrer le concept de normes équitables de travail dans l'Accord. Plus exactement, le projet américain consistait à faciliter la soumission des litiges en matière de « dumping social » à l'article XXIII (consacré au règlement des différends et à la protection des concessions et avantages). La clause stipulait que l'absence de normes de travail équitables dans une partie contractante, particulièrement dans les secteurs d'exportation, est susceptible d'entraîner des difficultés dans le commerce international de nature à annuler ou compromettre les avantages résultant de l'Accord général (88). Comme le note Steve Charnovitz, cette proposition fut laissée de côté, mais il est intéressant de noter qu'aux yeux des États-Unis, l'article XXIII pouvait de toute façon être invoqué pour cette catégorie de différends (89).

En 1983, par le biais d'une résolution concernant les nouvelles négociations commerciales, le Parlement européen manifeste l'intérêt de la C.E.E. pour l'idée d'une clause sociale. Le paragraphe 12 de la résolution prévoit en effet qu' :

« il conviendrait de négocier un nouvel article du G. A. T. T. portant sur des normes de travail raisonnables (sur le modèle de l'article 7 de la Charte de La Havane de 1948). En particulier, tous les pays membres du G. A. T. T. devraient être tenus de respecter les conventions de l'Organisation internationale du Travail (O. I. T.)

(87) « Il existe des situations dans lesquelles le maintien des restrictions quantitatives serait justifié au regard des dispositions pertinentes de l'Accord général. Toutefois, la Communauté européenne n'ayant pas invoqué de telles dispositions, le Groupe spécial a estimé qu'il ne lui appartenait pas de déterminer si les mesures dont il s'agit sont justifiées par des dispositions de l'Accord général », *ibid.*, p. 144, para. 26.

(88) CHARNOVITZ, Steve, « L'influence des normes internationales du travail... », *op. cit.*, p. 646 ; et US Commission on Foreign Economic Policy Staff Papers, February 1954, pp. 437-438 cité in *Trade and Labour Standards*, Rapport de l'O.C.D.E., *op. cit.*, p. 61 para. 259.

(89) CHARNOVITZ, Steve, *op. cit.*, p. 646. Le rapport sur la *Dimension sociale* de l'O.I.T. exprime clairement des réserves quant à la possibilité d'invoquer en l'état l'article XXIII du G.A.T.T., aujourd'hui remplacé par le Memorandum d'accord de l'O.M.C. sur le règlement des différends (*La dimension sociale...*, *op. cit.*, p. 13 note 1).

sur la liberté d'association et les conventions collectives, sur les discriminations en matière d'emploi et sur le travail forcé » (90) .

En 1986, la question des normes équitables de travail est portée à nouveau par les États-Unis devant le G.A.T.T. à l'occasion des discussions relatives au nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales (91). Bien que cette proposition ait reçu un accueil favorable de la part du Parlement européen (92), la Commission européenne restait réticente à inclure cette question au programme de la négociation (93). Et en effet, la déclaration ministérielle d'Uruguay lançant le nouveau cycle de négociations et définissant l'objet de celui-ci, ne comprenait toujours pas les normes équitables de travail parmi les 15 thèmes de négociation. Pourtant les États-Unis soulèvent à nouveau la question en 1987 devant le G.A.T.T. afin de montrer leur intention de régler ce type de contentieux par la voie multilatérale et pas seulement par le biais de mesures unilatérales (94).

En octobre 1990, après des consultations préalables, le gouvernement américain propose au Conseil du G.A.T.T. de constituer un groupe de travail chargé d'examiner les rapports éventuels entre les normes de travail et le commerce. Plus précisément, les États-Unis — qui estimaient que le G.A.T.T. était compétent en cette matière — préconisaient l'examen par le groupe de travail de trois types de normes de travail : la liberté d'association, le droit de se syndiquer et de négocier collectivement, et le droit de ne pas être soumis à un travail forcé ou obligatoire. Bien que soutenu par les pays industrialisés (la C.E., les pays nordiques, la Suisse, le Canada, la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Hongrie et le Japon), la question fut remise à une réunion ultérieure en raison de l'opposition remarquée des pays en développement qui, d'une part contestaient la compétence du G.A.T.T. en

(90) Parlement européen, résolution du 28 octobre 1983 sur la délimitation et le développement de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.) et du principe de libre échange, fondement du G.A.T.T., et leurs conséquences éventuelles pour la C.E.E. et le G.A.T.T., *J.O.C.E.*, ser. C, 322, p. 281, sp. 284.

(91) CHARNOVITZ, Steve, *op. cit.*, p. 635. et *Trade and Labour Standards*, Rapport de l'O.C.D.E., *op. cit.*, p. 58 para. 244.

(92) Le Parlement européen adopta une nouvelle résolution le 9 septembre 1986 sur la nouvelle série de négociations multilatérales dans le cadre du G.A.T.T., *J.O.C.E.*, ser. C, 255, p. 69, sp. 78. Sous le titre « Clause sociale », le Parlement « considère que le fait que des normes internationales en matière de travail soient ignorées et continuellement transgressées dans certains pays membres du G.A.T.T. équivaut à une distorsion de concurrence et constitue l'une des causes essentielles des pressions exercées dans les pays industrialisés pour y renforcer le protectionnisme ; réitère par conséquent son souhait exprimé dans sa résolution du 28 octobre 1983... »

(93) Les États-Unis d'Amérique ont proposé d'inclure la protection sociale comme thème supplémentaire de négociation, mais la Commission des Communautés européennes, faute d'accord en son sein, n'a pas accédé à la demande américaine, réponse du ministre du Commerce extérieur à la question n° 90 de M. Van Belle, *Bull. Q.R. Sénat*, 1992-1993, n° 69.

(94) VAN LIEMT, Gijsbert, « Normes du travail et commerce international : une clause sociale serait-elle inopérante ? », *op. cit.*, p. 485.

ce domaine au profit de l'O.I.T., et d'autre part, craignaient qu'une clause sociale soit utilisée à des fins protectionnistes (95).

Lors du *round* final des négociations commerciales multilatérales, le débat relatif à l'insertion d'une éventuelle clause sociale au sein du G.A.T.T. a ressurgi. Mais, aucune clause sociale n'a finalement figuré au sein des accords adoptés à Marrakech (96).

Le ministre belge du Commerce extérieur a manifesté son soutien à l'établissement par l'Organisation mondiale du Commerce le plus rapidement possible d'une clause sociale à respecter par tous les États (97). La Belgique a ainsi préconisé que la question soit inscrite à l'ordre du jour des premiers travaux de la nouvelle organisation du commerce international. Devant le Parlement, le gouvernement s'est même politiquement engagé à négocier cette question au sein de l'O.M.C. (98). Quant aux buts poursuivis par la Belgique, le ministre du commerce extérieur a répondu qu'à son sens la clause sociale n'est pas un outil de protectionnisme commercial, mais un frein aux délocalisations dans des pays qui utilisent, par exemple, le travail des enfants comme facteur de compétitivité (99).

Le négociateur de la C.E., Sir Leon Brittan a tenu un discours analogue lors de la Conférence finale de Marrakech lorsqu'il a suggéré qu' :

« œuvrant en collaboration avec le Bureau international du travail et d'autres organisations, [l'O.M.C.] s'attaque à des problèmes tels que l'exploitation des enfants, le travail forcé ou le refus de la liberté de parole ou d'association aux travailleurs, et qu'elle examine la distorsion des échanges qui peut être provoquée par la disparité des normes découlant de la législation et des pratiques des différents pays en matière de concurrence » (100).

Enfin, les États-Unis et la France ont décidé, le 6 juin 1994, de créer un groupe mixte consultatif informel destiné à préparer l'élaboration d'une clause sociale. On doit cependant constater que, depuis la création de l'O.M.C., il n'y a guère eu de progrès importants sur ce dossier, même si la Belgique, les États-Unis et la France continuent à prôner la prise en compte de cette nouvelle dimension du commerce (101). L'Inde, les pays

(95) Voy. G.A.T.T., *Focus*, n° 75, octobre 1990, p. 3 et G.A.T.T., *Activités du G.A.T.T. en 1990*, pp. 124-125.

(96) Certaines délégations voulaient inclure dans la déclaration ministérielle de Marrakech une référence à la clause sociale. Ils y ont finalement renoncé. En échange, ils ont obtenu au point 8 c)iii) de la décision du 14 avril 1994 sur l'établissement du Comité préparatoire de l'O.M.C. qu'il soit fait mention de la possibilité de « discuter les suggestions relatives à l'inclusion de points additionnels dans le programme de travail de l'O.M.C. », et simultanément, que les conclusions du président du Comité des négociations commerciales mentionnent l'importance attachée par certaines délégations à la relation entre le système commercial et les normes de travail internationalement reconnues (*La dimension sociale...*, *op. cit.*, p. 1, note 2). Ce résultat est évidemment fort mince.

(97) Le Gatt devant le conseil des ministres, *La Libre Belgique*, 7 octobre 1994.

(98) La clause sociale en point de mire, *Le Soir*, 8-9 octobre 1994.

(99) *Ibid.*

(100) G.A.T.T., *Focus*, n° 107, mai 1994, p. 3.

(101) En ce sens, note d'information du M.A.E. belge, B22.90/SW.95/09/07.

d'Asie du Sud-Est et un certain nombre de pays en développement continuent à être opposés à cette initiative (102). Dans son discours sur le programme de travail de l'O.M.C., le Directeur général, M. Ruggiero, reconnaissait d'ailleurs qu'au sujet du thème « commerce et travail », aucun consensus n'était en vue. Il ajoutait qu'« *il est possible que les travaux menés dans d'autres instances internationales, spécialisées, puissent aider à démystifier certaines de ces questions et mettent en évidence des solutions mieux ciblées* » (103). En attendant, même si la négociation se poursuit au sein de l'O.I.T., l'O.C.D.E. (104) ou de l'U.E., il semble bien que les discussions entre États membres de l'O.M.C. sur cette question risquent encore de durer avant d'aboutir à un compromis acceptable pour toutes les parties. La question de l'inscription de la problématique sociale à l'ordre du jour de la réunion ministérielle de Singapour en décembre 1996 constitue l'un des enjeux des prochaines négociations (105).

b) *Les accords commerciaux spécialisés*

En ce qui concerne les autres instruments du commerce international, l'examen de ceux-ci démontre une plus grande sensibilité à la problématique qui nous occupe. Excepté les développements récents au sein des ensembles économiques régionaux, ce sont essentiellement les accords sur les produits de base qui font référence au lien entre les normes du travail et le commerce international. Néanmoins, l'impact réel de ces dispositions doit être relativisé.

Différentes conventions internationales relatives aux produits de base contiennent une clause consacrée aux conditions de travail dans le secteur de production concerné par l'accord. L'accord international sur l'étain de 1993 dispose à son article 49 intitulé « Normes de travail équitables » que :

(102) *Les droits internationaux des travailleurs et le commerce : besoin d'un dialogue*, Note de la C.I.S.L., p. 8 et Déclaration des ministres du travail de l'ASEAN, réunion de Chang Mai du 27-28 avril 1995, Press release, Permanent Mission of Thailand to the Office of the United Nations in Geneva, n° 10/2538, p. 1. Communiqué final du 40^e sommet des Non-alignés, Bandung, 27 avril 1995, *DAI*, vol. 14, 15 juillet 1995, p. 462 para.87.

(103) Discours de M. Ruggiero, Directeur général de l'O.M.C., sur le programme de travail de l'O.M.C., Singapour, 23 mai 1995, *D.A.I.*, n° 17, 1^{er} septembre 1995, p. 5/4 ; discours de M. Ruggiero tenu à l'Université de Harvard le 16 avril 1995, *Inside US TRADE*, October 20, 1995 et *Les droits internationaux des travailleurs et le commerce : besoin d'un dialogue*, Note de la C.I.S.L., p. 8.

(104) En juin 1994, les ministres des pays membres de l'O.C.D.E. ont demandé au secrétariat de préparer une étude sur le « commerce, l'emploi, et les normes de travail reconnues au niveau international ». Un rapport intermédiaire a été soumis aux États membre en mai 1995. Le rapport final est prévu pour 1996. Outre cette étude, il faut remarquer que l'O.C.D.E. à travers son expérience du Code de conduites destinées aux entreprises multinationales est particulièrement bien placée pour rechercher des solutions originales au problème du dumping social. Voy. Aperçu des travaux d'autres organisations ou organismes internationaux relatifs aux aspects sociaux de la libéralisation, Note d'information, B.I.T., *op. cit.*, pp. 8-9.

(105) Ruggiero Outlines Approach for Considering Trade Labor into W.T.O., *Inside US TRADE*, October 20, 1995 et R. RUGGIERO, « Tour d'horizon de la première année d'activité de l'O.M.C. », *Focus*, n° 7, décembre 1995, p. 17.

« Les membres déclarent que, pour éviter l'abaissement des niveaux de vie et l'instauration de conditions de concurrence déloyale dans le commerce mondial, ils chercheront à assurer des normes de travail équitables dans l'industrie de l'étain » (106).

L'accord international sur le cacao comporte une disposition semblable. L'article 49 de l'accord de 1993 dispose en effet que :

« Les membres déclarent qu'afin d'élever le niveau de vie des populations et d'instaurer le plein-emploi, ils s'efforceront de maintenir pour la main-d'œuvre des normes et conditions de travail équitables dans les diverses branches de la production de cacao des pays intéressés en conformité avec leur niveau de développement, en ce qui concerne aussi bien les travailleurs agricoles que les travailleurs industriels qui y sont employés » (107).

L'accord international sur le sucre de 1992 comprend également un article relatif aux « conditions de travail ». L'article 29 dispose :

« Les Membres veillent à ce que des conditions de travail soient bonnes dans leur industrie du sucre et ils s'efforcent, autant que possible, d'améliorer le niveau de vie des travailleurs agricoles et des ouvriers d'usine dans les différentes branches de la production sucrière, ainsi que des cultivateurs de canne à sucre et de betterave à sucre » (108).

Un article consacré aux normes de travail équitables figure aussi dans l'accord international de 1987 sur le caoutchouc naturel. L'article 53 dispose :

« Les membres déclarent qu'ils s'efforceront d'appliquer des normes de travail propres à améliorer le niveau de vie de la main d'œuvre dans leur secteur du caoutchouc naturel » (109).

Enfin, l'accord international sur l'huile d'olive de 1979 reprend également une clause sociale sous le titre obligations générales. L'article 6 prévoit que :

(106) Sixième Accord international sur l'étain de 1986, doc. O.N.U. TD/TIN.6/14/rev.1. L'accord de 1982 contenait déjà une clause identique.

(107) Accord sur la Cacao de 1993, doc. O.N.U., TD/COCOA.8/17. La version révisée de l'article 64 du précédent accord datant de 1986 était légèrement différente dans la mesure où elle précisait que les « Membres s'efforcent » au lieu des « Membres s'efforceront », doc. O.N.U. TD/COCOA. 7/22/ Rev. 1.

(108) Doc. O.N.U. TD/SUGAR.12/6, § avril 1992. Le premier accord international sur le sucre de 1953 contenait déjà une disposition analogue : « en vue d'éviter l'abaissement des niveaux de vie et l'introduction de pratiques de concurrence déloyale dans le commerce mondial, les parties chercheront à maintenir des normes de travail équitables dans l'industrie sucrière ». L'accord international sur le sucre de 1987 disposait à l'article 28 que : « Les Membres veillent à ce que des conditions de travail équitables soient maintenues dans leur industrie du sucre et ils s'efforcent, autant que possible, d'améliorer le niveau de vie des travailleurs agricoles et des ouvriers d'usine dans les différentes branches de la production sucrière, ainsi que des cultivateurs de canne à sucre et de betterave à sucre ». (cité par CHARNOVITZ, Steve, « L'influence des normes internationales du travail... », *op. cit.*, p. 638).

(109) SERVAIS, J.M., *op. cit.*, p. 466. Voy. aussi : VAN LIENT, Gijsbert, *op. cit.*, pp. 481-482. Doc. O.N.U. TD/RUBER.2/16, 30 mars 1987.

« Les Membres déclarent qu'en vue d'élever le niveau de vie des populations, ils s'efforceront de maintenir des normes de travail équitables dans toutes les activités oléicoles ou dérivées de l'oléiculture » (110).

Les auteurs s'accordent en général à minimiser l'impact des clauses contenues dans ces accords (111). Mais, quelle est l'utilité de telles clauses si elles ne servent pas à améliorer le traitement des travailleurs dans les pays producteurs ? S'agit-il simplement de déclarations d'intentions ou véritablement d'engagements juridiques ? L'examen du libellé de ces clauses démontre qu'il s'agit bien d'engagements juridiques quand bien même les obligations y sont décrites dans des termes peu contraignants. Ces clauses constituent en réalité ce que l'on appelle communément la *soft law*. Il faut par conséquent garder à l'esprit qu'en général la portée de ce type d'engagements dépend avant tout de la volonté politique des États concernés et de l'état du rapport de force. L'attentisme des pays importateurs en cette matière laisse dès lors songeur quant à la volonté réelle des pays développés de toujours poursuivre un objectif humaniste lorsqu'ils réclament l'incorporation de normes de travail équitables dans les instruments commerciaux. Le commerce de certains produits de base est en effet moins sensible en terme de concurrence que l'exportation de produits industriels. Enfin, on peut se demander si l'article XX h) du G.A.T.T. relatif aux restrictions commerciales maintenues dans le cadre d'accords sur les produits de base, soumis aux parties contractantes et non désapprouvée par elles, ne pourrait pas servir de fondement juridique à la mise en œuvre de sanctions sur une base multilatérale à l'encontre des États qui ne respecteraient pas les clauses sociales contenues dans ces accords ? On notera toutefois qu'aucun de ces accords n'a été formellement soumis au G.A.T.T. (112).

Enfin, il est intéressant de mentionner, que parallèlement à l'approche multilatérale, de nombreux États ont aussi opté pour l'approche unilatérale en adoptant leur propre législation nationale déterminant les limites et conditions d'application d'une forme de conditionnalité sociale basée sur un système de restrictions commerciales (113). Sans entrer dans une analyse de ce vaste domaine, on mentionnera cependant une initiative récente de la Belgique en la matière.

A la suite d'une proposition de loi, le Parlement belge a en effet adopté le 7 février 1994, le texte d'une nouvelle loi visant à lier la coopération au développement de la Belgique au respect des droits de l'homme, en ce com-

(110) Doc. O.N.U. TD/OLIVE OIL.7/7/Rev.1.

(111) Voy. SERVAIS, J.M., *op. cit.*, p. 467. On remarquera qu'aucune de ces clauses ne prend le soin de définir le type de normes de travail, dont on attend le respect ni les conséquences de leur inexécution (il s'agit simplement d'obligation de moyen), *Trade and Labour Standards*, Rapport de l'O.C.D.E., *op. cit.*, p. 61 para. 257.

(112) *Trade and Labour Standards*, Rapport de l'O.C.D.E., *op. cit.*, p. 61 para. 257.

(113) Voy. à ce sujet CHARNOVITZ, Steve, « L'influence des normes internationales du travail... », *op. cit.*, p. 638 et s.

pris les droits socio-économiques (114). La loi impose au gouvernement de transmettre annuellement au Parlement un rapport écrit sur la situation des droits de l'homme des pays avec lesquels la Belgique a conclu un accord de coopération au développement (article 3). Elle n'envisage pas de sanctions en cas de rapport accablant, mais opte plutôt pour un système souple où le gouvernement belge, sans interrompre l'aide — ce qui pénaliserait avant tout la population — cherchera à témoigner sa méfiance envers les autorités nationales et à faire transiter l'aide par d'autres canaux (article 5) (115). L'article 4 de la loi reprend les différents éléments qui devront figurer dans les rapports et mentionne notamment au paragraphe 5 :

« Une évaluation du respect des droits sociaux et économiques tels que définis dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adoptés par les Nations Unies le 16 décembre 1966 et ratifiés par la Belgique le 21 avril 1984. »

La nouvelle loi reste donc prudente. Mais, elle témoigne néanmoins du nouveau rôle que jouent désormais les droits économiques et sociaux dans les relations économiques de la Belgique.

CHAPITRE 2. — INTERVENTIONNISME OU DÉFENSE DES DROITS DE L'HOMME ?

Le concept de clause sociale ayant une importante composante morale, et pas seulement commerciale, il n'est guère surprenant de voir qu'une partie du débat s'est également placée sur le terrain des droits de l'homme et du droit social international. En cette matière, l'Organisation internationale du Travail a un rôle incontestable à jouer comme le démontre son imposante activité normative depuis sa création en 1919. Son Directeur général plaide d'ailleurs pour un renforcement des activités économiques et sociales de l'O.I.T. On examinera d'abord les justifications et critiques diverses qui ont été faites à propos de l'incidence d'une clause sociale en matière de droits de l'homme, pour ensuite passer à l'analyse de la compétence et de l'activité de l'O.I.T., quant au sujet qui nous occupe.

(114) Loi pour évaluer la politique de coopération au développement en fonction du respect des droits de l'homme, *M.B.*, 13.04.1994, p. 23133.

(115) L'article 5 de la loi dispose : « A la suite de chaque rapport, le Gouvernement formulera les conclusions politiques qui s'y rattachent », Chambre des représentants, *Documents parlementaires*, Rapport, n° 330/2, p. 2. Un groupe de travail dénommé « Coopération au développement, délocalisation et clauses sociales » a été créé par le secrétaire d'État à la Coopération au développement dans le but d'examiner la question de la conditionnalité de l'aide au développement par rapport au respect des droits économiques et sociaux, Sénat, *Documents parlementaires*, Rapport, n° 750/2, p. 14.

SECTION 1^{re}. — *Justifications et critiques
du concept de clause sociale
dans la perspective des droits de l'homme*

L'idée de clause sociale ayant, comme nous venons de le voir, régulièrement une connotation protectionniste parfois difficile à cautionner, nombreux sont ceux qui ont mis en avant l'argument humaniste et universaliste de la défense des droits de l'homme pour justifier la proposition d'insérer une clause sociale au sein du G.A.T.T., et aujourd'hui, de l'O.M.C.

Les effets économiques du dumping social ne seraient donc pas l'argument déterminant pour légitimer la liaison du commerce aux normes de travail. Le discours consiste très souvent à affirmer simplement qu'il est inadmissible que les conséquences négatives du « dumping social » sur l'activité économique des pays développés se traduisent également par un non-respect de normes fondamentales de travail dans les pays d'origine des produits. Les pays développés auraient par conséquent, dans le cadre de leurs relations commerciales, la responsabilité d'encourager le respect des droits de l'homme, et spécialement des droits des travailleurs, dans les pays en développement ou dans les nouveaux pays industrialisés. Suivant cette conception, et à défaut de prévoir une forme de conditionnalité sociale au développement du commerce, certains ont été jusqu'à dénoncer une forme de collaboration des pays développés à l'exploitation des travailleurs du tiers monde (116).

On notera en effet l'existence d'une série d'engagements des États dans ce domaine. L'article 55 de la Charte des Nations Unies prévoit que :

« *Les Nations Unies favoriseront :*

a) *le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans le domaine économique et social ;*

|...|

b) *le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion »* (117).

Plus précis, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît une série de droits conférant une protection sociale étendue aux travailleurs. Ainsi, l'article 7 stipule notamment que :

« *Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'à toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables »* (118).

(116) VAN LIEMT, Gijsbert, *op. cit.*, p. 477.

(117) Voy. aussi les articles 23 à 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948, Résolution A/217 [III], qui en constitue le prolongement.

(118) Pacte des Nations Unies du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976. En vertu de l'article 18 du Pacte, l'O.I.T. fait rapport à l'ECOSOC sur les progrès réalisés dans l'application de la convention par les parties contractantes.

Le projet de clause sociale s'inscrit en fait dans une optique nettement progressiste : lutte pour le progrès social et défense d'un ensemble de droits sociaux minima jugés universels. Il s'agit donc de défendre les *droits* des travailleurs et non simplement d'assurer le respect de normes équitables de travail. Le lien existe par ailleurs entre les droits sociaux, les droits politiques et l'existence de régimes démocratiques. On a ainsi pu constater au sein de l'O.I.T. que le non-respect des droits sociaux par un État faisait fréquemment figure d'indice du caractère démocratique du régime en place et des institutions du pays (119).

La défense du concept de clause sociale s'explique et se justifie par ailleurs en fonction du problème des délocalisations qui sévissent actuellement dans différents secteurs de l'activité économiques et qui provoquent en retour une remise en cause des droits sociaux des travailleurs dans les pays développés. En l'absence de clause sociale, n'existe-t-il pas un risque de « détricotage » de la législation sociale des pays développés ou encore une forme d'harmonisation pas le bas. A la pression politique des années quatre-vingts, favorable à la déréglementation de l'économie, succède aujourd'hui une pression économique et sociale liée au jeu grandissant de la compétition internationale. La clause sociale serait dans ce cadre un moyen de maintenir une protection sociale au Nord comme au Sud.

On peut se demander si l'argumentation reposant sur la défense des droits de l'homme est susceptible de recueillir un plus large soutien que celle reposant sur la défense d'intérêts protectionnistes ?

De prime abord, il faut bien reconnaître qu'en général, les pays visés par les pratiques de dumping social ont rejeté le projet de clause sociale en mettant en cause l'universalisme des normes de travail. Comme le fait remarquer Gijsbert Van Liemt, bon nombre de pays en développement sont irrités par ces nouvelles préoccupations des pays développés qu'ils qualifient souvent d'ingérence dans leurs affaires intérieures (120) ou d'un affront à la souveraineté nationale (121). Ainsi, dans leur déclaration sur la liaison de la clause sociale au commerce international et à la nécessité de réviser les normes de travail de l'O.I.T., les ministres du travail des États de l'ASEAN « expressed concern on attempts to use labour standards to interfere in the internal affairs of developing countries » (122). Et c'est effectivement un réflexe classique de la part de certains États que d'essayer d'échapper à la mise en cause de leur responsabilité en contestant l'universalité des normes qu'on leur oppose (123).

(119) PEIRENS, Willy, « L'impératif d'universalité », *Travail*, n° 1, 1992, p. 11. Voy. aussi, P.N.U.D., *Rapport sur le développement humain*, 1992, Paris, Economica, pp. 32-33.

(120) VAN LIEMT, Gijsbert, *op. cit.*, p. 477.

(121) *Echanges et normes de travail*, *op. cit.*, p. 15.

(122) Déclaration précitée (note 102), p. 1.

(123) PEIRENS, Willy, *op. cit.*, p. 11.

Or, si l'étendue exacte des obligations des États en matière de normes de travail peut faire l'objet de discussions, l'existence d'un socle de normes de travail minimales basées sur certaines conventions de l'O.I.T. ne semble pas pouvoir être contesté (124). Les normes internationales de travail ne faisant dès lors pas partie du domaine réservé, l'argument de l'ingérence ne semble admissible que dans le cas où l'on voudrait imposer de nouvelles normes de travail, ou de nouveaux droits de l'homme aux PVD. Par contre chaque fois qu'il est demandé aux États de mettre en œuvre leurs engagements en matière de ratification des conventions de l'O.I.T. ou de leur exécution, il ne peut être question d'intervention au sens du droit international. Comme le faisait remarquer la Commission d'enquête de l'O.I.T. saisie d'une plainte contre la Pologne pour violation des normes relatives à la liberté syndicale,

« *les matières traitées par l'O.I.T. ne relevaient plus du domaine réservé des États et [...] l'action que l'Organisation entreprend à cette fin ne saurait être considérée comme une intervention indue dans ses affaires intérieures puisqu'elle rentre dans le cadre du mandat que l'O.I.T. a reçu de ses membres pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés* » (125).

Outre cette critique radicale, d'autres objections ont été faites et méritent incontestablement qu'on en tienne compte lors de toute négociation sur la nature du lien à établir entre le commerce et les normes équitables de travail.

Tout d'abord, il est intéressant de relever une forme de décalage entre le discours et la pratique de certains pays développés. Ainsi, si l'on pointe souvent du doigt les pays en développement pour l'absence ou l'insuffisance de législation adéquate du travail, quelques pays développés se distinguent par l'absence de ratifications de conventions importantes de l'O.I.T. pourtant à l'origine de ce qui est considéré aujourd'hui comme le socle social minimal (126). Quoi qu'il en soit, il faut bien reconnaître que la ratification n'est pas toujours synonyme d'application effective des normes, loin s'en

(124) Voir *infra*. Si les principes mis en avant semblent acceptés par tous les États, le contenu et la portée exacte des obligations resterait à préciser.

(125) Rapport de la Commission, § 466 cité par MANIN, A., « Quelques réflexions sur la fonction de contrôle de l'O.I.T. A propos du rapport sur la liberté syndicale en Pologne », *A.F.D.I.*, 1984, p. 679.

(126) VAN LIJMT, Gijsbert, *op. cit.*, p. 478 note 6 et SERVAIS, J.M., *op. cit.*, p. 465. Selon les chiffres donnés par l'O.I.T. en date du 31 octobre 1993, les États-Unis n'ont ratifié que 11 conventions de l'O.I.T., dont une seulement parmi les conventions considérées comme convention de base (convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé). A l'opposé, le Mexique a ratifié 75 conventions, le Brésil 73 et le Guatemala 64. La Belgique et la France ont respectivement ratifiés 84 et 114 conventions de l'O.I.T., in *Travail dans le monde 1994*, B.I.T., Genève, 1994, pp. 112-113. BHAGWATI, Jegdish, *op. cit.*, montre quant à lui la diversité socio-économique et culturelle en matière d'application des normes de travail par les États en reprenant les diverses atteintes aux droits sociaux existant aux États-Unis même (pp. 28-29).

faut, et que le problème essentiel réside bel et bien dans le respect des normes équitables de travail (127).

Ensuite, il faut aussi correctement apprécier la réalité économique et sociale à l'origine du dumping social. Le problème du respect des droits sociaux ne se pose pas toujours dans les secteurs orientés vers l'exportation, et par conséquent à l'origine du commerce international. Au contraire, c'est le plus souvent dans les secteurs de production destinés au marché intérieur (plantations, mines, industrie de la construction et petites entreprises) que les violations des normes de travail sont les plus criantes (128). En réalité, les secteurs tournés vers les marchés à l'exportation présenteraient parfois un meilleur profil en matière de respect des normes de travail. L'importance de l'investissement direct étranger dans ces secteurs y serait sans doute pour quelque chose selon une étude de la Commission du commerce international des États-Unis (129). Mais les zones franches, appelées encore zone d'exportation, dérogent cependant à cette analyse dans la mesure où on y constate certaines atteintes aux normes de travail, notamment au droit de grève (130). Le but des législations instituant de telles zones de développement économique est justement d'attirer les investissements en permettant des dérogations au régime général de protection sociale et de favoriser le processus de délocalisation.

SECTION 2. — L'O.I.T.

et la législation internationale du travail

Contrairement au G.A.T.T. qui laissa de côté le problème de l'influence des normes de travail sur la concurrence internationale et le libre commerce, dès l'origine, l'O.I.T. a été concernée par les problèmes suscités par les distorsions de concurrences que pouvaient provoquer des différences entre États en matière de législations sociales. Septante ans plus tard, la question du rapport entre les conditions inhérentes aux échanges mondiaux et les conditions de travail revient au devant de la scène.

a) *Détacher la question de la protection sociale de celle de la concurrence internationale : l'objectif originnaire de l'O.I.T.*

Le rapport entre les normes de travail et le commerce international constitue l'un des tenants à l'origine de la création de l'O.I.T. Et, en aidant au développement d'un corps de normes fondamentales en matière sociale,

(127) MOREAU, Marie-Ange, STAELENS, Patrick, TRUDEAU, Gilles, ALENA, C.E., « E.E.E. : nouveaux espaces et distorsions sociales », *op. cit.*, p. 11 et BLANCHARD, Francis, « La clause sociale et l'O.I.T. », in *Le Monde*, 30.06.1993, p. 31.

(128) EDGREN, Gus, *op. cit.*, p. 560.

(129) « International Trade and the Role of Labor Standards », *U.S.I.S.*, E.U.R. 317, 24 août 1995.

(130) B.I.T., *Liberté syndicale et négociation collective*, Genève, 1994, p. 77 para. 169.

l'Organisation fournit aujourd'hui un outil appréciable en vue de l'égalisation progressive des conditions de production entre États.

1° *L'origine de l'Organisation*

L'Organisation internationale du Travail a été constituée juste après la première guerre mondiale. Sa création a certainement été facilitée par les conditions particulières qui existaient à cette époque, mais en réalité, elle est le fruit de revendications qui remontent à une période bien antérieure à la fin de la guerre (131). Les mouvements sociaux et les luttes ouvrières ont évidemment grandement contribué à la formation de la législation internationale du travail. Diverses raisons étaient avancées en 1919 pour justifier cette initiative. D'une part, il y avait la volonté d'assurer une paix durable grâce à une plus grande justice sociale. D'autre part, les partisans d'une organisation internationale du travail et d'une législation internationale en la matière, étaient soucieux d'améliorer la protection sociale des travailleurs dans un esprit humaniste et universaliste conforme à la philosophie des droits de l'homme.

Cependant, un troisième argument a été mis en avant pour justifier la création de l'O.I.T. : celui de la concurrence internationale. En ce début de siècle, caractérisé par la montée en puissance de l'industrialisation, il devenait évident, comme le note Mahaim, que :

« la concurrence économique s'exerce aussi bien au moyen de mesures atteignant l'homme, l'ouvrier (bas salaires, longues journées) que par des perfectionnements techniques. Là où les ouvriers sont faibles, c'est eux qui font les frais de la concurrence » (132).

Les rudes exigences de la compétition internationale entre les nations industrialisées de l'époque étaient donc susceptibles de devenir le principal obstacle à tout progrès en matière de législation sociale. Peu d'États étaient en effet prêts à s'avancer sur la voie d'une plus grande justice et protection sociale sauf, s'ils étaient suivis par les autres nations (133). Dans ce contexte, l'élaboration d'une législation internationale du travail, ou encore d'une forme de code de bonne conduite sociale, était perçue au contraire comme permettant de soustraire le droit du travail au champ d'application de la concurrence internationale. Cette revendication fut reprise par la Conférence ouvrière interalliée de 1916 qui demandait pour la fin de la guerre de mettre les peuples :

« hors des atteintes de la concurrence capitaliste internationale en assurant à la classe ouvrière de tous les pays un minimum de garanties d'ordre moral et maté-

(131) Voyez MAHAIM, Ernest, « L'Organisation permanente du travail », *R.C.A.D.I.*, T^o 4, 1924 III, pp. 69 et s. et GHEBALI, Vitor-Yves, *op. cit.*, pp. 8-9, MONTCEAU, Marc, *L'Organisation internationale du Travail*, Paris, PUF, 1964, pp. 7-13.

(132) MAHAIM, Ernest, *op. cit.*, p. 75.

(133) TROCLET, Léon-Eli, *op. cit.*, pp. 35-36.

riel relatives au droit du travail, au droit syndical, aux migrations, aux assurances sociales, à la durée du travail, à l'hygiène et à la sécurité du travail » (134).

Le préambule de la Charte constitutive de l'O.I.T. de 1919, figurant à la Partie XIII du traité de Versailles, prend acte de ces revendications lorsqu'il reconnaît une série de droits sociaux et affirme que :

« la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays »

La Cour permanente de Justice internationale a d'ailleurs spécifié le sens de cette disposition du préambule dans l'affaire de la *Compétence de l'O.I.T.* Selon la Cour :

« L'adoption de conditions de travail [...] pourrait dans une certaine mesure être retardée par le danger pour les nations qui les auraient acceptées, de créer dans le jeu de la concurrence sur les marchés du monde, une sorte d'obstacle (handicap) qui serait au préjudice de ces nations et dont bénéficieraient celles qui n'auraient point adopté des mesures analogues » (135).

Le préambule de la constitution de l'O.I.T. du 9 octobre 1946 reprend le même énoncé qu'en 1919 (136). La Déclaration de Philadelphie du 10 mai 1944 réitère quant à elle le principe fondamental déjà mentionné à l'article 427 du traité de Versailles (137), suivant lequel *« le travail n'est pas une marchandise »* (138).

On peut se demander quelle a été l'incidence réelle de ce facteur sur la création et les activités de l'Organisation (139). Indéniablement, à l'origine, la volonté d'égalisation des conditions de la compétition internationale figurait parmi les raisons déterminantes. La promotion du progrès social permettait en ce sens de favoriser la libéralisation des échanges (140). Mais, au fur et à mesure que l'activité de l'O.I.T. s'est développée, le souci plus humaniste et moins économiste de justice sociale a pris le dessus sur l'argu-

(134) Cité par MONTCEAU, Marc, *op. cit.*, p. 11. et TROCLET, Léon-Eli, *op. cit.*, pp. 288-289. Dans le même sens, MAHAIM, Ernest, *op. cit.*, p. 76.

(135) C.P.J.I., affaire de la *Compétence de l'O.I.T. pour la réglementation des conditions de travail dans l'agriculture*, avis consultatif, 22 août 1922, série B, n° 2, pp. 24-26.

(136) *R.T.N.U.*, vol. 15, p. 35, sp. 42-43.

(137) Selon cet article, les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que *« le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce »*. Voir MAHAIM, Ernest, *op. cit.*, p. 94.

(138) Point I de la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'O.I.T., Philadelphie, 10 mai 1944, annexée à la Constitution de l'O.I.T. de 1946, *R.T.N.U.*, vol. 15, p. 105.

(139) GHEBALI, Victor-Yves, Des philanthropes aux fondateurs : les racines de l'O.I.T., *Travail*, n° 8, 1994, p. 9.

(140) Le point IV de la Déclaration de Philadelphie évoque l'opportunité d'une action efficace en vue de *« promouvoir un commerce international de volume élevé et constant »*.

ment de la concurrence internationale (141), même si ce dernier n'a pas pour autant été écarté des préoccupations de cette institution (142).

L'O.I.T. a traduit en acte cet objectif en accomplissant depuis 75 ans un important travail législatif de définition, d'adoption et de codification progressive des normes internationales de travail et en s'assurant de leur application : harmonisation des normes d'une part, et contrôle de leur mise en œuvre par divers mécanismes de supervision d'autre part (143). L'analyse de cette activité essentielle et considérable de l'O.I.T. dépasse évidemment le sujet de cette étude. Mais, c'est cette activité qui est au centre de l'orientation choisie par l'O.I.T. depuis sa création. Loin de vouloir sanctionner les États récalcitrants qui n'adopteraient pas des normes de protection sociale similaires, l'O.I.T. a au contraire toujours opté pour une approche volontariste, fondée sur la persuasion des États, afin que ceux-ci acceptent de mettre en œuvre les principes de justice sociale (144). Comme le note le Directeur général de l'O.I.T., le « *recours à de telles contraintes ou sanctions aurait [eu] un effet dissuasif sur la ratification des conventions, voire sur l'adhésion à l'Organisation elle-même* ». La politique de l'O.I.T., qui a largement fait preuve d'efficacité, est en ce sens depuis de très nombreuses années tout à fait inconciliable avec un système de sanctions unilatérales ou multilatérales, tel qu'il pourrait être mis en œuvre par le biais d'une clause sociale.

2° *Le noyau dur des normes internationales de travail*

Parmi les normes produites par l'O.I.T., certaines ont été spécialement mises en avant, dans la mesure où elles pourraient constituer le noyau dur des normes internationales de travail, ou encore, un socle de normes fondamentales. De fait, on cite régulièrement une série de conventions de l'O.I.T. qui pourraient être retenues afin d'aider à la définition de normes de travail fondamentales ou de droits sociaux (145), et donc, susceptibles d'être reprises le cas échéant au sein d'une clause sociale.

Les deux premières conventions concernent la liberté syndicale. Il s'agit de la convention n° 87 relative au droit de constituer des organisations syn-

(141) VALTICOS, Nicolas, « La grande époque des normes », *Travail*, n° 8, 1994, p. 12. et *ibid.*, *Droit international du travail*, Paris, Daloz, 1983, pp. 101-102.

(142) Normes : donner au monde sa dimension sociale, résumé du rapport du Directeur général de l'O.I.T. lors du 75^e anniversaire, *Travail*, n° 8, 1994, p. 58.

(143) On mentionnera notamment les rapports des États sur la mise en œuvre des conventions et des recommandations de l'O.I.T. et la possibilité de déposer une plainte contre un État en vertu de l'article 26 de la constitution de l'O.I.T. comme dans le cas de l'affaire de la suspension des droits syndicaux en Pologne. Voy. à ce sujet, MANIN, A., *op. cit.*, pp. 672-691.

(144) Normes : donner au monde sa dimension sociale, *op. cit.*, p. 58.

(145) Les sept conventions de l'O.I.T. font l'objet d'une campagne de ratification lancée à l'initiative du Directeur général de l'O.I.T., Michel Hansenne, en juillet 1995. Cette campagne vise manifestement à évincer le projet de clause sociale en supprimant en quelque sorte sa raison d'être, *Le Soir*, vendredi 4 novembre 1995.

dicales et d'y adhérer et de la convention n° 98 relative au droit de négociation collective. Il est intéressant de constater que les règles générales qui figurent dans ces conventions, telles qu'interprétées par le Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T., constituent en réalité de véritables règles internationales coutumières en matière de liberté syndicale (146). Ce droit figure en outre dans le Préambule de la partie XIII du traité de Versailles relatif à la constitution de l'O.I.T., à l'article 427 du même traité, et est également reconnu à l'article 20 al. 1 et 23 al. 4 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

L'interdiction du travail forcé fait lui aussi l'objet de deux conventions de l'O.I.T., l'une de 1930 (n° 29) et l'autre de 1957 sur son abolition (n° 105). Mais dès 1926, l'esclavage était déjà interdit de façon générale à la suite d'une convention adoptée sous les auspices de la SDN. L'article premier de la convention de l'O.I.T. n° 105 oblige les États à supprimer toute forme de travail forcé ou obligatoire, et notamment :

« (b) en tant que méthode de mobilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique ;

(c) en tant que mesure de discipline de travail ;

(d) en tant que punition pour avoir participé à des grèves ».

Le travail forcé ou des formes modernes d'esclavage restent, encore aujourd'hui, dans certains pays, une triste réalité pour des millions de personnes (147). Malgré l'existence de législations interdisant de telles pratiques, force est de constater que celles-ci existent toujours dans des pays comme la Mauritanie où l'esclavage subsiste (148), le Pakistan et L'Inde où l'on pratique la servitude pour dettes (149). Enfin, le Myanmar et le Brésil ont récemment été la cible de réclamations introduites devant l'O.I.T. (150).

L'interdiction de la discrimination ressort des conventions n° 100 et 111 de l'O.I.T. qui traitent respectivement de l'égalité de la rémunération et de la discrimination en matière d'emploi et de profession. La non-discrimination figure évidemment parmi les droits essentiels reconnus aux travailleurs

(146) B.I.T., *Liberté syndicale et négociation collective*, op. cit., p. 8 note 19 et MANIN, A., op. cit., p. 873. Le Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T. examine les plaintes qui lui sont soumises que l'État en cause ait ou non ratifié les deux conventions de l'O.I.T.

(147) *Le travail dans le monde*, 1993, B.I.T., Genève, p. 11 et *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, B.I.T., Genève, 1994, Rapport III (Partie 4 A), pp. 30-32.

(148) *Le travail dans le monde*, op. cit., pp. 11-12.

(149) *Ibid.*, pp. 13-15. On entend par servitude pour dettes, l'asservissement du travailleur à son employeur lorsque celui-ci lui prête de l'argent en sachant parfaitement qu'il sera incapable de le rembourser et en cherchant ainsi à le soumettre à son « diktat », voire même sa famille et ses descendants.

(150) *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, op. cit., p. 24.

et est d'ailleurs garantie par d'autres instruments concernant les droits de la personne.

Enfin, l'âge minimum d'emploi ou l'interdiction du travail des enfants est garanti par la convention O.I.T. de 1973 n° 138. En vertu de cette convention, chaque État,

« s'engage à viser, par sa politique nationale, à assurer l'abolition effective du travail des enfants et à élever progressivement l'âge minimum d'admission à l'emploi » (151).

Actuellement, la convention n° 138 suscite d'assez vives réticences de certains pays en voie de développement qui jugent les dispositions de la convention trop strictes, et en l'état, peu applicables à la réalité économique et sociale de leurs pays. Ces critiques ont débouché sur un processus de révision de la convention n° 138 qui devra faire l'objet de négociations lors de la Conférence annuelle en 1999 (152). Parallèlement à la convention de l'O.I.T., il faut noter l'existence d'une convention internationale récente relative aux droits de l'enfant (153) qui stipule à son article 32 al. 1 que :

« les parties reconnaissent le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à sa santé ou à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social ».

La notion d'« exploitation économique » énoncée par cette disposition est expressément interprétée par rapport au respect des conventions de l'O.I.T. (154).

3° *La souplesse de la législation internationale du travail*

L'harmonisation internationale des règles de protection sociale découlant des travaux de l'O.I.T. n'a jamais été envisagée de façon absolue. En effet, la législation internationale du travail signifie sans aucun doute une forme d'égalisation des conditions de production en ce qui concerne la protection des travailleurs, mais les textes constitutifs de l'O.I.T. tiennent compte des différences qui peuvent exister au départ entre les États, et par conséquent, admettent certaines différences dans l'application des normes. Cette importante précision figurait déjà dans le traité de Versailles à l'article 427, et a été réaffirmée en 1944 au Point V de la Déclaration de Philadelphie et le principe est repris à l'article 19 de la constitution de l'O.I.T.

(151) Article 1 de la convention. L'âge minimum ne peut être inférieur à l'âge où cesse la scolarité, ni en tous cas à quinze ans.

(152) *Le Soir*, vendredi 4 novembre 1995.

(153) La convention, signée le 20 novembre 1989, est entrée en vigueur le 2 septembre 1990. 153 États étaient membres au 1^{er} décembre 1993.

(154) *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, op. cit., p. 26.

Comme le note la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire de la *Compétence de l'O.I.T.*, le traité de Versailles a expressément prévu une certaine souplesse d'application des normes de travail. A l'article 427,

« les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que les 'différences de climat, de mœurs, d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle rendent difficile à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions de travail' mais que 'persuadées qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions de travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver le permettraient' » (155).

Le Point V de la Déclaration de Philadelphie de 1944 reconnaît quant à lui un régime différencié en fonction du développement économique et social :

« La Conférence affirme que les principes énoncés dans la présente Déclaration sont pleinement applicables à tous les peuples du monde, et que, si, dans les modalités de leur application, il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple, leur application progressive aux peuples qui sont encore dépendants, aussi bien qu'à ceux qui ont atteint le stade où ils se gouvernent eux-mêmes, intéresse l'ensemble du monde civilisé » (156).

L'article 19 de l'acte constitutif de l'O.I.T. relatif aux normes de l'Organisation, précise que la Conférence de l'O.I.T. devra avoir égard en formant une convention ou une recommandation d'une application générale :

« aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes, et elle aura à suggérer telles modifications qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaire pour répondre aux conditions propres à ces pays » (157).

Cette importante exception a influencé la philosophie de l'O.I.T. en ce qui concerne l'application des normes de travail par les pays en développement. Sans remettre en cause l'orientation universaliste des normes de travail, une clause de souplesse a néanmoins été intégrée aux conventions de l'O.I.T. de l'après-guerre sauf, celles portant sur les droits fondamentaux. Ces clauses ont expressément été introduites en vue de tenir compte des différences entre États du point de vue de leur développement économique. Elles ont pour but de donner une certaine marge de manœuvre aux États

(155) C.P.J.I., affaire de la *Compétence de l'O.I.T. pour la réglementation des conditions de travail dans l'agriculture*, op. cit., p. 30.

(156) *R.T.N.U.*, vol. 15, p. 113.

(157) *R.T.N.U.*, vol. 15, p. 71.

pour ce qui est des modalités d'application tout en ne remettant pas en cause les principes, qui eux, doivent rester universels (158).

b) *Une liaison plus étroite du développement social à la libéralisation du commerce mondial : une tendance nouvelle au sein de l'O.I.T.*

Le débat autour du concept de clause sociale n'a pas été seulement le fait des négociations commerciales de l'Uruguay round. Etant donné sa compétence en matière de normes internationales de travail, l'O.I.T. était naturellement l'organisation vers laquelle les États et les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs allaient se tourner pour essayer de résoudre le problème du dumping social.

En juin 1994, à la suite du débat de la Conférence sur l'avenir de l'O.I.T. lors de son 75^e anniversaire, le Conseil d'administration du B.I.T. a décidé de créer un groupe de travail chargé d'étudier « la dimension sociale de la libéralisation du commerce mondial » (159). Cette initiative s'inscrivait dans la perspective du Sommet de Copenhague sur le développement social et le contexte économique nouveau de la globalisation de l'économie mondiale (160).

Les premiers débats qui ont eu lieu au sein du groupe de travail ont mis en lumière certaines divergences importantes entre les participants concernant l'orientation des discussions (161). Après quelques réunions, la présidente du groupe de travail a dû reconnaître que, faute de convergences de

(158) Voir VALTICOS, Nicolas, « Le rôle des normes internationales du travail dans la communauté mondiale d'aujourd'hui », *Comunità internazionale*, 1979, pp. 600-614., sp. 607-610. « L'O.I.T. dans sa supervision des normes n'essaie pas d'imposer une harmonisation globale des législations du travail mais examine plutôt si l'effet de la législation et de la pratique parvient à assurer l'application des principes » ; *Les droits internationaux des travailleurs et le commerce : besoin d'un dialogue*, Note de la C.I.S.L., *op. cit.*, p. 5. Le rapport du B.I.T. sur la dimension sociale insiste également sur l'importance de la négociation tripartite (syndicats, patronat, gouvernement) quant à l'importance de la protection sociale : « le niveau et le contenu de la protection sociale résultent de divers ingrédients qui répondent à des particularités de chaque pays et qui, selon les principes du tripartisme, devraient dans toute la mesure du possible refléter le choix librement voulu des partenaires sociaux plutôt que des 'diktats', fussent-ils mieux intentionnés, de la communauté internationale », *La dimension sociale...*, *op. cit.*, p. 8, para. 23.

(159) Le Conseil d'administration a pris cette décision à la suite d'un rapport du Directeur général, GB.260/205, juin 1994.

(160) L'idée à l'origine était « s'interroger non pas sur l'opportunité et la possibilité d'imposer un certain minimum de protection sociale, mais sur les conditions susceptibles de permettre aux intéressés eux-mêmes de retirer leur juste part des avantages de la libéralisation du commerce international en façonnant ainsi à leur manière le contenu de la protection sociale la plus appropriée aux conditions de chaque pays », *La dimension sociale...*, *op. cit.*, p. 2 para 5.

(161) Les ministres du Travail des pays non-alignés ont fermement rejeté l'établissement d'un lien quelconque entre les normes de travail internationales de l'O.I.T. et le commerce international dans une Déclaration de janvier 1995, *Aperçu des travaux d'autres organisations ou organismes internationaux relatifs aux aspects sociaux de la libéralisation*, *op. cit.*, p. 12. para.45. Voy. aussi la position de l'ASEAN qui reconnaît cependant l'importance des normes de travail et la nécessité d'accroître le bien-être économique et social des travailleurs tout en demandant une approche plus flexible, déclaration des ministres du travail des États de l'ASEAN, *op. cit.* (note 102), p. 2.

vues entre les participants, l'examen de la question des sanctions commerciales et du lien à établir entre le commerce international et les normes sociales par le biais d'une clause sociale serait dorénavant écarté des débats et des travaux du groupe (162). Les oppositions, qui existaient entre États au sein de l'O.M.C., ont donc rejailli sur les travaux de l'O.I.T. Cependant, l'abandon du débat relatif à la clause sociale n'implique pas pour autant le refus de toute discussion quant aux moyens à mettre en œuvre pour permettre que la libéralisation des échanges s'accompagne d'un réel développement social.

Les travaux de l'O.I.T. suivent par conséquent la voie déjà tracée par l'institution — la coopération, la persuasion et l'assistance — et rejettent l'idée de recourir à des mécanismes contraignants de sanctions même si tous les États membres reconnaissent « *la nécessité de poursuivre le progrès social parallèlement à la libéralisation des échanges* » (163). Le groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce mondial s'est donc attelé à la tâche difficile consistant à essayer de désamorcer les tensions opposant partisans et adversaires d'une clause sociale en explorant de façon empirique les liens entre la libéralisation des échanges et le progrès social. Le but est d'améliorer les connaissances de l'Organisation et de ses membres en cette matière et de pouvoir ensuite adapter au mieux les fonctions traditionnelles de l'O.I.T. en matière sociale à la nouvelle donne mondiale (164). Les travaux de l'O.I.T. rejoignent et complètent ainsi ceux de l'O.C.D.E., dont les recherches se sont orientées sur une voie plus théorique et conceptuelle.

CONCLUSIONS FINALES

Malgré les aspirations de certains pays développés en faveur de l'intégration des questions de normes de travail au sein des instruments du commerce international, force est de constater que le système commercial multilatéral contemporain ne prend pas en considération ce type de questions. En outre, il ne permet pas que les États adoptent des mesures commerciales en ce domaine, qu'elles soient motivées par des préoccupations morales ou par la nécessité de faire face à une pratique jugée déloyale pour le commerce. Lier le social au commerce implique par conséquent d'amender le système commercial international. Mais, en même temps, toute initia-

(162) Résumé des travaux du Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international, B.I.T., Genève, mars-avril 1995, G.B.262/WP/SDL/1/2, p. 3. para. 13.

(163) *Schéma préliminaire pour une analyse des grandes lignes des aspects sociaux de la libéralisation des échanges dans une perspective globale*, Note d'information, G.B.262/WP/SDL/Inf.1., B.I.T., Genève, mars-avril 1995, p. 2.

(164) *Schéma préliminaire pour une analyse des grandes lignes des aspects sociaux de la libéralisation des échanges dans une perspective globale*, op. cit., p. 2.

tive de ce type ne pourra être fructueuse que si l'on y associe l'O.I.T., dont la compétence et l'expertise en cette matière sont manifestes.

Le débat relatif à la clause sociale et à la nature du lien à instaurer entre les échanges et les normes de travail suppose comme nous avons essayé de le montrer, des choix politiques, économiques et juridiques importants.

Sur le plan politique, il apparaît en effet que la libéralisation des échanges considérable à laquelle on assiste déjà aujourd'hui — et qui va s'accélérer en rythme croissant — ne peut être acceptée que si les revenus qu'elle génère sont équitablement répartis et permettent d'améliorer effectivement les conditions de travail dans tous les pays (165). L'O.I.T. a déjà réalisé des efforts très importants en ce domaine mais, il est néanmoins nécessaire que les États s'entendent sur un certain nombre de normes internationales de travail fondamentales (166), dont tous les États seraient en droit, y compris dans leurs rapports commerciaux, d'exiger que le respect soit assuré. Toute la question reste de définir précisément quelles sont ces normes ou ces droits fondamentaux et d'avancer dans la recherche d'un consensus en la matière (167). Il ne doit pas s'agir de n'importe quelles normes. Il faut bien sûr qu'il existe le plus grand consensus possible à leur sujet et que l'on puisse dès lors les qualifier de normes universelles. Il faut également que leur caractère fondamental ou encore essentiel soit suffisamment établi pour pleinement justifier l'importance des moyens mis en œuvre pour s'assurer de leur application par tous les États : « *En d'autres mots, il ne doit pas s'agir de normes de pays industrialisés, mais de principes dont on attend légitimement que les gouvernements de tous les pays les respectent, quelque soit leur degré de développement* » (168).

Sur le plan économique, laisser le champ libre à la compétition internationale en matière sociale ne paraît pas constituer la meilleure solution, de même que l'option protectionniste qui consiste à compenser le dumping social soit, en frappant les produits étrangers de droits de douane, soit en érigant des barrières non-tarifaires. Lier le social au commerce suppose

(165) L'expansion du commerce, et donc des revenus issus de l'accroissement des échanges, ne conduit pas naturellement à l'amélioration des conditions de vie des travailleurs des secteurs concernés. Il faut donc prendre des mesures d'accompagnement ayant pour objectif d'assurer une liaison entre le développement du commerce et l'amélioration des conditions sociales grâce au respect d'un minimum de normes de travail (Résumé des travaux du Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international, *op. cit.*, p. 2. para.6 et *La clause sociale : raisons et mécanismes de mise en application*, note de la C.I.S.L., 3 décembre 1993, 4p. sp. 1.). Voy. aussi SCHOENBAUM et COMPA cités dans « Annual Meeting Panel on Trade and Social Welfare », *A.S.I.L. Newsletter*, January-February 1995, pp. 3-4.

(166) *La clause sociale : raisons et mécanismes de mise en application*, note de la C.I.S.L., *op. cit.*, p. 2.

(167) *La clause sociale : raisons et mécanismes...*, *op. cit.*, p. 2. ; *Décisions du 15^e Congrès mondial de la C.I.S.L.*, *op. cit.*, p. 40 ; *Contribution de l'O.I.T. au Comité préparatoire du sommet mondial pour le développement social. Première session consacrée aux questions de fonds*, NY, 31 janvier-11 février 1994, B.I.T., Genève, p. 19 ; EDGREN, Gus, *op. cit.*, pp. 561-564.

(168) *La clause sociale : raisons et mécanismes de mise en application*, note de la C.I.S.L., *op. cit.*, p. 2.

donc de choisir une voie intermédiaire où le respect de normes de travail équitables constituerait simplement un objectif légitime du commerce (169), qui justifierait, dans certaines situations extrêmes à définir, que les États membres de l'O.M.C. prennent des mesures de type commercial.

Cela nous amène tout naturellement aux aspects juridiques plus pratiques du problème, à savoir, de quelle manière faut-il lier le social au commerce. L'adoption d'une clause sociale au sein des instruments du commerce international a bien sûr été la solution la plus souvent proposée (170). D'autres solutions existent également comme en témoignent les travaux de l'O.I.T. Mais, si l'on retient l'idée d'une clause contractuelle encore faut-il s'entendre sur son contenu. La solution consistant à permettre aux États de frapper certains produits de droits anti-dumping ou encore de prendre unilatéralement de véritables sanctions commerciales devrait être rejetée pour les raisons déjà évoquées. D'autres solutions alternatives existent cependant. Une première option consiste simplement à persuader les États de respecter certaines normes équitables de travail (171). Un examen des politiques commerciales des États, comme le Mécanisme d'examen des politiques commerciales (M.E.P.C.) dont est responsable l'O.M.C., pourrait fort bien faire l'affaire. Une seconde solution, qui est d'ailleurs déjà mise en œuvre par certains États, implique de lier l'octroi de certains avantages commerciaux au respect des normes équitables de travail. La conditionnalité sociale a de cette façon été appliquée aux schémas généralisés de préférence, dont le bénéfice est lié au respect des droits sociaux par les États bénéficiaires (172). Une troisième solution consisterait à instituer une forme de coopération entre l'O.I.T. et l'O.M.C. basée sur les complémentarités des deux organisations (173). La première pourrait être chargée d'approfondir ses activités relatives au contrôle de l'application des

(169) En ce sens, EDGREN, Gus, *op. cit.*, p. 560.

(170) La C.I.S.L. fournit un exemple de clause sociale à insérer au sein des accords régis par l'O.M.C. : « *Les parties contractantes décident de prendre des mesures pour assumer le respect de normes minimums de travail spécifiées par un comité consultatif à établir par l'O.M.C. et l'O.I.T. et incluant les normes relatives à la liberté syndicale et au droit à la négociation collective, les normes relatives à l'âge minimum d'accès à l'emploi, à la discrimination, à une rémunération égale et au travail forcé* » (*Les droits internationaux des travailleurs et le commerce : besoin d'un dialogue*, Note de la C.I.S.L., *op. cit.*, p. 3).

(171) La C.I.S.L. a ainsi proposé d'insérer la question du respect des normes équitables de travail dans les rapports des États membres au titre de l'examen des politiques commerciales ou encore de conditionner l'adhésion au G.A.T.T.-O.M.C. au respect des droits sociaux des travailleurs (*Décisions du 15^e Congrès mondial de la C.I.S.L.*, *op. cit.*, p. 40).

(172) Voir *supra* note 8 à propos de la C.E.E. et EDGREN, Gus, *op. cit.*, pp. 566-567. Le retrait des concessions des schémas généralisés de préférences se distingue d'autres actes unilatéraux pris par les États (comme la mise en place de restrictions à l'importation), dans la mesure où il s'agit d'actes de rétorsion et non de sanctions, c'est-à-dire l'adoption d'une mesure licite en réponse à un acte illicite.

(173) Voyez à ce sujet : *La dimensions sociale...*, *op. cit.*, pp. 13-16

normes, alors que la seconde pourrait être investie de la tâche délicate de décider, sur une base multilatérale, de sanctions commerciales à l'encontre d'un État, qui ne respecterait pas des droits fondamentaux du travail de façon manifeste et répétée, c'est-à-dire après qu'une procédure lui ait donné le temps et les moyens de se conformer à ses obligations en la matière.