

LE DROIT INTERNATIONAL DU TRAVAIL FACE AUX PROBLEMES DE LA SOCIETE INTERNATIONALE DE 1980

par

Nicolas VALTICOS (*)

SOMMAIRE

1. Le droit international du travail et le développement du droit international.
 2. Le droit international du travail et l'organisation de la communauté mondiale.
 3. Le droit international du travail et la paix.
 4. Le droit international du travail et la diversité de la société internationale.
 5. Le droit international du travail et la justice sociale.
 6. Le droit international du travail et les droits de l'homme.
 7. Le droit international du travail et le développement économique et social.
 8. Le droit international du travail et le commerce international.
 9. Le droit international du travail et les travailleurs migrants.
 10. Le droit international du travail et l'évolution des droits internes.
- Conclusion.

Il y a soixante ans, le système des conventions internationales du travail, qui venait d'être institué à la fin de la première guerre mondiale, paraissait une innovation à la fois hardie du point de vue du droit international et prometteuse quant aux réformes sociales qu'il visait à introduire sur le plan

(*) Sous-directeur général, Conseiller pour les normes internationales du travail au Bureau international du Travail; Professeur associé à la Faculté de droit de l'Université de Genève; Membre de l'Institut de droit international.

Ce texte est celui d'une conférence donnée à la Faculté de droit de Liège le 21 février 1980, dans le cadre de la chaire Henri Rolin.

interne. On était même allé jusqu'à écrire que le XX^e siècle pourrait être l'ère des conventions internationales du travail (1). Pendant les soixante années qui suivirent, l'adoption de textes internationaux en matière de travail s'est poursuivie avec intensité. Plus de 150 conventions — qui ont fait l'objet de quelque 4.800 ratifications — et de 160 recommandations ont été adoptées dans le seul cadre de l'Organisation internationale du Travail. Ces normes ont fortement marqué le développement de la politique sociale et du droit du travail dans le monde. Le monde a cependant beaucoup changé depuis 1920, et cela dans des directions fort différentes. Quelle est donc la place du droit international du Travail face aux problèmes de la société internationale de 1980 ? La question peut être examinée, ou du moins esquissée, par rapport à certaines des principales questions dont dépend l'évolution de la vie internationale comme de celle des nations.

1. LE DROIT INTERNATIONAL DU TRAVAIL ET LE DEVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL

Le système des conventions internationales du travail a, avons-nous dit, constitué une innovation en droit international. Il a marqué le début d'une profonde transformation et d'une expansion considérable de ce droit. Dorénavant, le droit international allait avoir pour objet de régler non seulement les questions des relations extérieures des Etats, mais aussi celles, considérées jusque-là comme relevant de la compétence exclusive — ou du domaine réservé — de l'Etat, qui concernent le bien-être des individus et la justice au sein des sociétés. A côté du droit international interétatique classique venait de naître ce qu'on a appelé le droit commun de l'humanité (2). Ce mouvement s'est par la suite étendu à d'autres domaines, comme la faim, la maladie, l'ignorance, les droits de l'homme. Dans ce développement, le système des conventions internationales du travail allait souvent servir de modèle. Il a ainsi ouvert la voie à une sorte de fonction législative de la société internationale, fonction qui, avec des faiblesses et des limitations évidentes, laisse néanmoins espérer que le droit international matériel qui s'est ainsi constitué pourra progressivement entraîner l'amélioration effective du sort des individus.

A l'heure actuelle, cependant, il est évident que, malgré les progrès réalisés, le droit international ne se trouve encore qu'au début de cette forme d'activité. Le droit international du travail a donc encore beaucoup à lui apporter.

(1) V. Sir John Macdonell, « International Labour Conventions », *The British Year-Book of International Law*, 1920-21, p. 191.

(2) JENKS, Wilfred, *The Common Law of Mankind*, Londres, 1958.

2. LE DROIT INTERNATIONAL DU TRAVAIL ET L'ORGANISATION DE LA COMMUNAUTE MONDIALE

Qu'il s'agisse d'adopter des normes quasi législatives ou plus généralement de développer les relations internationales et de sauvegarder la paix, la société internationale s'est organisée en une série d'institutions chargées d'œuvrer vers des objectifs déterminés. Ainsi, à côté de la société des États classique s'est constituée une communauté mondiale consciente, malgré ses divisions, de son interdépendance.

Les faiblesses de cette communauté mondiale sont manifestes, mais il n'en reste pas moins que l'espoir d'un monde à la fois pacifique et juste réside en partie dans l'action d'organisations internationales efficaces. A cet égard, on a souvent souligné que le rôle de pionnier de l'OIT, ses méthodes et son esprit en ont fait un modèle de procédure ordonnée de changement pacifique. En particulier, les procédures établies et constamment améliorées pour promouvoir et contrôler la mise en œuvre des normes adoptées (3), procédures tantôt formelles et tantôt discrètes, les principes d'objectivité et de précision qui les gouvernent, les méthodes suivies pour l'établissement des faits en cas de contestations, la participation à cette action d'éléments non étatiques, sont des réalisations dont on a souvent dit qu'elles devraient être suivies par les autres organisations, notamment en matière de droits de l'homme, et dont effectivement plusieurs organisations ont commencé à s'inspirer, du moins partiellement. Elles ont encore beaucoup à offrir à la communauté mondiale en formation.

Du reste, les enseignements que l'on peut tirer du développement du droit international du travail ne concernent pas seulement les méthodes et les techniques utilisées. Ils sont d'ordre plus général. Il est en effet courant de relever que l'action internationale vient souvent buter sur l'obstacle des souverainetés étatiques, qui conserve toujours leur emprise, parfois pour des raisons fort légitimes. Or l'expérience du droit international du travail est là pour montrer que le facteur de la souveraineté étatique — disons du pouvoir discrétionnaire des États — peut fort bien faire l'objet de limitations, même importantes, et que celles-ci sont, dans certaines conditions, plus facilement acceptables par les États intéressés lorsqu'elles sont consenties au profit de principes et de normes correspondant à des aspirations généralement admises et qu'elles sont garanties par des procédures fondées sur l'impartialité et l'objectivité (4).

(3) V. VALTICOS, « Un système de contrôle international : la mise en œuvre des conventions internationales du travail », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1968-I, pp. 313-407.

(4) V. VALTICOS, « Droit international du travail et souverainetés étatiques », *Mélanges Fernand Dehousse*, Bruxelles, éd. Labor, 1979, vol. I, pp. 123-132.

3. LE DROIT INTERNATIONAL DU TRAVAIL ET LA PAIX

La paix a toujours été le problème essentiel de la société internationale. Aussi un des premiers objectifs assignés aux conventions internationales du travail était-il de consolider la paix universelle. Dès 1919, le Préambule de la Partie XIII du Traité de Versailles, qui créa l'Organisation internationale du Travail, proclamait qu'« une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la justice sociale ». Il ajoutait que les mauvaises conditions de travail dans le monde engendrent « un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger ». Que vaut une telle affirmation, qui a du reste été confirmée en 1944, lorsque la Déclaration de Philadelphie définit à nouveau les objectifs de l'OIT ? (5)

La question a été précisée de différents points de vue. On a ainsi signalé que, si la prévention des conflits dépasse naturellement le seul rôle des conventions internationales du travail, celles-ci peuvent y contribuer du fait qu'elles visent la justice sociale, la liberté et la sécurité économique qui devraient renforcer les régimes démocratiques et le sens civique des citoyens et, de ce fait, réduire les risques de conflits internationaux qui sont souvent le fait de gouvernements autoritaires. Elles peuvent aussi y contribuer en éliminant, sur le plan interne, des tensions sociales qui pourraient se répercuter à l'échelon international et en supprimant, sur le plan international, des oppositions en matière de commerce sur lesquelles nous reviendrons.

On a aussi fait remarquer que la notion de paix ne signifie pas seulement l'absence de guerre, mais qu'elle a une valeur positive, c'est-à-dire qu'elle signifie un ordre international qui, du point de vue politique, juridique et social, est de nature à permettre à l'humanité en général, aux nations et aux êtres humains en particulier d'exister et de se développer dans le bien-être, la justice, la liberté et l'égalité. La paix suppose l'harmonie et l'équilibre, aussi bien à l'intérieur des pays qu'entre les pays. Ce sont le bien-être et la liberté des pays et des hommes qui peuvent en être les garants les plus sûrs. Or, ce sont justement là les objectifs que visent les normes internationales du travail.

D'une manière plus générale, on a souligné les efforts d'entente et d'organisation que suppose l'adoption de ces normes, la communauté active et la compréhension mutuelle qu'elle peut créer et aussi le fait essentiel qu'elle comporte la participation directe, en plus des gouvernements, des représentants des employeurs et des travailleurs, donc le concours des peuples eux-mêmes à la détermination des conditions de travail et de vie. Ainsi peut se tisser une solidarité plus générale entre les hommes et peut se développer cette « conscience sociale de l'humanité » dont la Conférence internationale du Travail s'est voulue le porte-parole.

(5) V. à ce sujet THOMAS, Albert, « Justice sociale et paix universelle », *La Revue de Paris*, 31^e année n° 6, 15 mars 1924, pp. 241-261; PHELAN, E., « L'OIT au service de la paix », *Revue internationale du Travail*, vol. LIX, n° 6, juin 1949, pp. 663-692; et JENKS, W., « The ILO and Peace », dans *Social Policy in a Changing World*, BIT, Genève, 1976, pp. 1-9.

Les années qui ont passé depuis la création de l'OIT ont mis en évidence l'élargissement de la notion de paix dont nous venons de parler. Bien plus qu'en 1920, il est maintenant couramment admis que la philosophie de la paix comprend la justice sociale. La Charte des Nations Unies a mentionné, dans son Préambule, les droits fondamentaux de l'homme, le progrès social, l'instauration de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande et le recours « aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples ». Les questions sociales sont reconnues aujourd'hui comme constituant un aspect important de la politique mondiale.

Pour s'en rendre compte de manière plus précise, il suffit d'évoquer certaines des grandes questions qui sont et continueront d'être, au cours des années à venir, au premier rang des préoccupations de la communauté mondiale : les problèmes de l'emploi, la question des droits de l'homme, le problème de la pauvreté, les conséquences sur l'emploi des relations économiques entre pays industrialisés et pays en voie de développement, les entreprises multinationales et la politique sociale, les conséquences sociales des problèmes de l'énergie, les conflits du travail, les aspects sociaux du problème de l'environnement, l'amélioration des conditions de travail et la satisfaction au travail, l'élimination du travail des enfants, les répercussions sociales du progrès technique dans des pays à différents niveaux de développement, la condition des travailleurs migrants, et j'en passe. Anciens ou nouveaux, ces problèmes risquent de créer des tensions au cours des années qui viennent, et les raisons en sont manifestes : les désordres de l'économie mondiale, la crise de l'énergie, l'acuité des conflits politiques, les différences de conceptions entre les générations, la remise en question des idées reçues et même de certaines valeurs jusqu'ici généralement admises. La solution de ces problèmes appellera donc une action sur le plan international aussi bien qu'interne. La longue expérience des conventions et des moyens d'action de l'OIT pourra certainement aider les gouvernements et la communauté mondiale à y faire face.

4. LE DROIT INTERNATIONAL DU TRAVAIL ET LA DIVERSITE DE LA SOCIETE INTERNATIONALE

Qu'on parle de paix, d'organisation internationale ou de conventions internationales, on se heurte aussitôt aux problèmes découlant de l'hétérogénéité croissante de la société internationale. La société internationale de 1980 est très différente de celle de 1920. Elle s'est élargie, mais l'homogénéité, très relative d'ailleurs, qu'elle avait en 1920 n'existe plus. De profondes différences, de vives oppositions d'ordre économique, social et politique divisent le monde. Cette grande diversité semble constituer un sérieux obstacle à la promotion du progrès uniforme et coordonné qui avait été assignée à l'origine aux normes internationales du travail. Comment, en effet, élaborer des normes uniformes pour une société internationale composée de pays qui diffèrent entre eux à tant d'égards ?

On pourrait certes concevoir de n'élaborer que des normes régionales à l'intention des différents pays de chaque région, qui présentent généralement une plus grande similitude entre eux qu'on n'en trouve sur le plan mondial. De telles normes régionales peuvent sans aucun doute rendre d'utiles services comme textes complémentaires ou d'avant-garde. C'est d'ailleurs ce qu'elles ont fait, sur le plan européen, surtout dans le domaine des droits de l'homme, alors que les normes européennes en matière de travail ne dépassent guère, dans l'ensemble, le niveau des normes universelles, sauf dans quelques cas déterminés. De toute manière, des normes régionales ne sauraient se substituer pleinement à des normes universelles car elles risqueraient d'accentuer le fossé entre les diverses régions du monde plutôt que de les aider à se rapprocher.

C'est donc une deuxième solution qui a été adoptée par l'OIT : celle de normes universelles comportant des clauses dites de souplesse, qui permettent leur adaptation à des pays dont les conditions peuvent différer profondément. Ainsi, une « étude en profondeur » des normes internationales du travail comportant la consultation des gouvernements et des organisations professionnelles des Etats membres a permis de conclure, en 1976, que « les conventions et les recommandations doivent conserver un caractère universel et que les besoins propres aux pays ayant atteint divers stades de développement devraient être pris en considération par l'inclusion de dispositions appropriées dans ces textes » (6). Il n'est pas possible de décrire ici les nombreuses formules de ces clauses de souplesse (7), dont le principe essentiel est que les termes des conventions doivent être assez souples pour être applicables dans des pays dont les conditions diffèrent, tout en restant suffisamment précises pour ne pas être privées de véritable signification. A titre d'exemples, on peut mentionner le cas de conventions comprenant plusieurs parties ou annexes qui donnent aux Etats la possibilité de choisir des obligations plus ou moins étendues. Une formule fréquemment utilisée consiste aussi à n'inclure dans la convention que des dispositions de principe, qui sont complétées par des recommandations, textes non obligatoires. Plusieurs conventions, encore, offrent une certaine latitude quant aux méthodes d'application.

La presque totalité des conventions adoptées depuis 1946 — sauf quelques-unes qui portent sur des droits fondamentaux — contiennent l'une ou l'autre formule de souplesse, souvent même une combinaison de telles formules. Elles paraissent, dans l'ensemble, avoir atteint le résultat voulu puisque plus de la moitié des ratifications provient maintenant de pays en développement. Cela n'a cependant pas été obtenu en rabaisant ou en

(6) V. document du Conseil d'administration du BIT GB. 199/9/22 (Rèv.), mars 1976, annexe.

(7) V. VALTICOS et WOLF : « L'OIT et les pays en voie de développement : techniques d'élaboration et mise en œuvre de normes universelles », dans *Pays en voie de développement et transformation du droit international*, Société française pour le droit international, Paris, Pedone, 1974, pp. 127-146.

édulcorant le contenu des normes. La preuve en est que même des Etats développés éprouvent encore des difficultés à ratifier un certain nombre de conventions.

Le problème de la diversité se pose en termes différents lorsqu'elle concerne les régimes politiques plutôt que les conditions économiques. On sait bien, en effet, que certains aspects de la politique sociale de chaque pays sont inspirés par les conceptions politiques qui y prévalent. Les différences sur le plan politique doivent-elles donc exclure l'élaboration de normes universelles dans certaines matières — et des matières importantes ? Ou alors les normes établies dans ces matières sont-elles inévitablement inspirées par une idéologie déterminée ?

Il est vrai que de nombreuses questions ne se présentent pas de manière bien différente selon le régime politique des pays. C'est le cas de larges secteurs des conditions de travail, de la sécurité et de l'hygiène du travail, de la sécurité sociale ou de la protection de l'enfance. Il en est autrement des normes relatives aux libertés publiques, comme celles sur la liberté syndicale ou sur les effets de l'opinion politique dans le domaine du travail, par exemple en matière de discrimination ou de travail forcé. En élaborant de telles normes, l'OIT ne s'est-elle pas nécessairement inspirée d'une certaine idéologie ?

A cet égard, Wilfred Jenks, ancien directeur général du BIT et un de ses théoriciens les plus autorisés, avait estimé que la notion d'idéologie se réfère essentiellement à une époque et un lieu déterminés et que l'OIT, de par son universalité, n'a donc pas d'idéologie, mais des idéals qui transcendent les idéologies et présentent un caractère universel et permanent (8). Ces idéals de liberté, de dignité, de sécurité économique et d'égalité de chances ont été inscrits dans les textes constitutifs de l'Organisation. Ils ont été formellement acceptés par ses membres comme valables pour tous les êtres humains.

Certes, nombreux sont les pays où ces objectifs ne sont pas atteints et ne peuvent pas l'être dans les conditions actuelles. Par définition, un objectif se situe au-delà du présent, mais le présent ne devrait jamais exclure le changement à venir. Récemment encore, l'Espagne en a été l'illustration la plus frappante. Le rôle des normes internationales du travail est justement de définir l'objectif à atteindre et d'inciter les Etats et les peuples à s'en rapprocher.

De toute manière, le caractère hétérogène de la société internationale ne devrait pas amener les organisations internationales à rechercher un dénominateur commun dans de vagues généralités et une sorte de relativisme qui n'aboutirait qu'à l'inertie. La raison d'être des organisations internationales est d'amener les différents pays à atteindre les objectifs définis dans les textes constitutionnels de ces organisations et d'apporter des améliorations significatives au sort des individus. L'Assemblée générale des Nations Unies n'a-

(8) JENKS, Wilfred, *Universality and Ideology in the ILO*, Genève, Institut universitaire de Hautes Etudes internationales, 1969.

t-elle du reste pas été unanime, en 1966, à adopter les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques aussi bien qu'économiques et sociaux ? C'est la meilleure indication de la portée universelle de certaines valeurs.

5. LE DROIT INTERNATIONAL DU TRAVAIL ET LA JUSTICE SOCIALE

Une fonction essentielle assignée en 1919 aux conventions internationales du travail était de promouvoir la justice sociale, expression dont la portée internationale est due au leader politique belge Emile Vandervelde. Le Préambule de la Constitution de l'OIT énumérait de nombreux domaines dans lesquels les conditions de travail impliquaient « pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations ». Depuis, plus de 300 textes ont été adoptés dans ces domaines. Plus généralement, les conditions de travail et de vie se sont sensiblement améliorées dans le monde. On est donc amené à se poser deux questions : les textes adoptés jusqu'ici ne couvrent-ils pas déjà l'essentiel des problèmes dont l'OIT avait été appelée à s'occuper ? et de toute manière l'adoption de normes internationales doit-elle être poursuivie malgré l'amélioration des conditions sociales dans le monde ?

Pour ce qui est de la première question, il est vrai que les normes adoptées jusqu'ici couvrent déjà une large partie des problèmes du travail. Cependant, dans un monde en constante évolution, l'élaboration de normes ne peut jamais être achevée : les conceptions changent, les besoins et les aspirations augmentent et les textes anciens doivent souvent être remaniés et complétés.

Ainsi, l'« étude en profondeur » précitée conclut notamment « qu'en raison du nombre des sujets pour lesquels il serait utile d'adopter des normes nouvelles ou de réviser les normes existantes, les activités normatives doivent continuer de représenter un aspect important et constant des travaux » de l'Organisation. Par la suite, en mars 1979, après avoir passé en revue l'ensemble des textes adoptés depuis 1919 (9), le Conseil d'administration du BIT a considéré que, sur un total de 310 conventions et recommandations, la moitié environ constituent des instruments dont il convient de promouvoir en priorité la ratification et l'application.

D'autres textes appellent naturellement une révision pour tenir compte des changements survenus dans le temps. Déjà, sur les quelques 150 conventions existantes, plus de 40 constituent la nouvelle version de textes antérieurs. Il a maintenant été considéré que 30 autres textes — soit 16 conventions et 14 recommandations — mériteraient d'être révisés dans les années à venir.

A la suite de cette classification, il reste 63 conventions et 81 recommandations qui, soit sont dépassées, soit peuvent encore constituer des objectifs intermédiaires pour les pays qui ne sont pas en mesure d'accéder aux normes les plus récentes.

(9) V. le rapport du groupe de travail qui a procédé à cet examen : *Bulletin officiel*, BIT, numéro spécial, vol. LXII, 1979, Série A.

Enfin, en réponse à la question de savoir si, après soixante ans d'activité normative, il existe encore des matières pouvant faire l'objet de nouveaux instruments, le Conseil d'administration a identifié 43 nouveaux sujets qui appelleraient l'élaboration de nouveaux textes ou en tout cas de nouvelles recherches à cet effet.

Si l'on ajoute ces 43 sujets aux 30 textes à réviser — et sans même compter les questions nouvelles qui s'ajouteront certainement dans les années à venir —, on doit bien constater que le droit international du travail est encore loin d'avoir épuisé ses possibilités.

Cette constatation répond aussi à la deuxième question posée plus haut à propos de l'amélioration survenue depuis 1919 dans les conditions sociales dans le monde, question que Jef Rens, ancien Directeur général adjoint du BIT, mentionnait déjà en 1949 (10). En effet, une telle amélioration est, dans l'ensemble, incontestable, mais la situation du tiers monde reste toujours critique et même les pays développés connaissent des déséquilibres, de nouveaux problèmes d'emploi et aussi des poches de misère et des secteurs inorganisés, qui sont en retrait du niveau de vie général. D'ailleurs, la notion même de « justice sociale » varie avec le temps et elle a pris, au cours des dernières décennies, une portée bien plus vaste qu'elle n'en avait en 1919. Les normes internationales du travail doivent maintenant répondre à des aspirations plus générales de sécurité économique et de bien-être : pour les uns, l'objectif est surtout de trouver ou de conserver un emploi; les autres visent à obtenir une rémunération plus équitable ou simplement plus élevée, une sécurité sociale plus étendue, des conditions de travail plus sûres et plus satisfaisantes, une meilleure qualité de vie. Ces aspirations sont souvent accompagnées par la revendication d'une plus large mesure de liberté syndicale, d'une plus complète égalité de chances et de traitement, d'une plus grande participation à la vie sociale. Le droit international du travail garde donc bien encore un rôle important à jouer dans le monde troublé où nous vivons.

6. LE DROIT INTERNATIONAL DU TRAVAIL ET LES DROITS DE L'HOMME

Dans ce monde troublé, l'action internationale pour la protection des droits de l'homme a pris une place croissante depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Cependant, comme l'écrivait en 1971 René Cassin, qui a été l'un des artisans de cette action, « la protection générale des droits de l'homme, dont les Nations Unies ont assumé la charge et la direction depuis 1945, a pris effectivement corps dans l'OIT, née en 1919, parce que la protection des droits du travail a été conçue dès l'origine comme comprise

(10) Discours à l'occasion du 30^e anniversaire de la fondation de l'OIT, *Revue internationale du Travail*, vol. LX, n° 6, décembre 1949, pp. 617-619.

dans un plan plus large visant à l'amélioration de la condition humaine et qu'elle a été à la base d'un droit conventionnel commun, universel, couvrant les libertés individuelles essentielles » (11).

L'histoire de la protection internationale des droits de l'homme a en effet été et reste, à plusieurs égards, étroitement liée à celle des normes internationales du travail (12). Du point de vue conceptuel même, ce sont ces normes qui ont fait pleinement admettre que les droits dits économiques et sociaux sont, avec les droits civils et politiques, une des deux grandes catégories inséparables des droits de l'homme, mais aussi qu'inversement le bien-être matériel sans certaines libertés fondamentales serait incompatible avec la dignité humaine. Du point de vue de la formulation comme de la substance, ce sont les normes internationales du travail qui ont inspiré dans une large mesure le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (13). Du point de vue de la mise en œuvre, nous avons déjà dit la valeur d'exemple qu'ont eue les procédures relatives aux normes internationales du travail. Pour ce qui est du Pacte sur les droits économiques et sociaux lui-même, il dispose que les institutions spécialisées comme l'OIT recevront copie des rapports des gouvernements ayant trait à des questions de leur compétence et il a prévu des arrangements pour que ces institutions du Pacte relevant de leur compétence. Le Pacte est entré en vigueur en 1976, les premiers rapports des Parties ont été demandés pour le 1^{er} septembre 1977 et il a été demandé à l'organe de contrôle de l'OIT, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, de faire rapport sur les progrès réalisés dans l'observation des dispositions du Pacte relevant de la compétence de cette Organisation. Les premiers rapports reçus de 27 gouvernements ont été examinés par cette commission en 1978, 1979 et 1980, et les commentaires formulés par celle-ci ont été soumis au Conseil économique et social des Nations Unies, qui a procédé à l'examen de ces rapports en avril 1980. Comme un grand nombre des questions traitées dans ce pacte ont fait l'objet de conventions internationales du travail plus détaillées, dont l'application est suivie de près par les organes de contrôle de l'OIT, on peut s'attendre à ce que ce système apporte, au cours des années à venir, une contribution substantielle à la mise en œuvre du Pacte sur les droits écon-

(11) *Revue des droits de l'homme*, vol. IV-4, 1971, p. 684.

(12) V. JENKS, Wilfred, *Human Rights and International Labour Standards*, Londres et New York, 1960; du même, « Human Rights, Social Justice and Peace - The Broader Significance of ILO Experience », dans *Nobel Symposium 7, International Protection of Human Rights*, publié sous la direction de Eide et Schou, Stockholm, 1968, pp. 227-260; JUVIGNY, P., « L'OIT et les droits de l'homme », *Revue française des affaires sociales*, avril-juin 1969, pp. 85-103; VALTICOS, N., « L'OIT et sa contribution au principe de la primauté du droit et à la protection internationale des droits de l'homme », *Revue de la Commission internationale de juristes*, décembre 1968, tome IX, n° 2, pp. 3-36; du même, « Les normes de l'OIT en matière de protection des droits de l'homme », *Revue des droits de l'homme*, vol. IV-4, 1971, pp. 691-771.

(13) V. l'Analyse comparative des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et des conventions et recommandations internationales du travail, *Bulletin officiel du BIT*, vol. XII, 1969, n° 2.

omiques, sociaux et culturels et même de certaines dispositions, comme celles sur la liberté syndicale et le travail forcé, du Pacte sur les droits civils et politiques.

7. LE DROIT INTERNATIONAL DU TRAVAIL ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL

Si les normes internationales du travail et les droits de l'homme sont des notions qui se recoupent dans une large mesure, on a au contraire souvent mis en opposition les droits sociaux et les nécessités économiques. « Le social vaincra l'économique » disaient, il y a cinquante ans, Albert Thomas et, il y a dix ans, le Pape Paul VI. En réalité, une des fonctions des normes internationales du travail est de rechercher l'équilibre entre le développement économique et le développement social. On a trop eu tendance, à un certain moment, à considérer le développement économique comme étant une fin en soi, avec l'excuse ou l'illusion que la croissance économique entraînera automatiquement le progrès social. Le droit international du travail a permis de souligner et de concrétiser la finalité sociale et humaine du développement et la nécessité d'une politique de développement économique et social équilibrée. Il vise à proposer un véritable programme de développement social, et aussi à définir le type de mesures économiques propres à améliorer la situation dans des domaines particulièrement sensibles, comme celui de l'emploi et des besoins essentiels. Les problèmes que connaissent actuellement tant de pays dans ces domaines et le risque de voir les considérations sociales céder devant les difficultés économiques sont là pour nous rappeler l'actualité que présente toujours cette fonction.

8. LE DROIT INTERNATIONAL DU TRAVAIL ET LE COMMERCE INTERNATIONAL

Parmi les diverses raisons d'être (14) du droit international du travail, il en est qui se rattachent aux problèmes du commerce international. C'est le cas d'une des toutes premières raisons qui, tout au long du XIX^e siècle, ont été avancées à l'appui d'une réglementation internationale des questions du travail et que la Constitution de l'OIT a formulée en ces termes : « 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 ». Il s'agissait, en d'autres termes, d'empêcher que la *concurrence internationale* ne s'exerce au détriment des travailleurs et de faire des conventions internationales du travail une sorte de code de concurrence loyale entre les pays. La question est des plus comple-

(14) Pour un exposé des raisons d'être du droit international du travail, v. VALTICOS, *Droit international du travail*, Paris, 1970, pp. 113-140.

xes, étant donné, entre autres, que le prix de revient des produits sur le marché international dépend de nombreux facteurs en plus du coût de la main-d'œuvre. L'argument a néanmoins servi à souligner que le facteur humain ne peut être simplement un élément comme les autres des échanges internationaux et que, pour utiliser une formule bien connue, « le travail n'est pas une marchandise ». Après avoir semblé quelque temps avoir perdu de son importance, le rôle que des normes internationales du travail peuvent jouer en matière de concurrence internationale a, au cours des dernières années, passé de nouveau au premier plan, du moins dans divers milieux et dans certaines conditions. Il en a été ainsi, notamment, dans des cas d'intégration économique entre plusieurs pays (par exemple, s'agissant de la Communauté économique européenne, ou encore, en Amérique, des pays du Pacte andin) où il est apparu nécessaire d'uniformiser les législations sociales, surtout dans les matières qui peuvent avoir des conséquences économiques directes. Par ailleurs, dans les relations économiques entre pays industrialisés et pays en développement, on a récemment souvent parlé de l'importance que pourrait avoir le respect par les pays en développement de certaines normes équitables de travail dans le cadre de facilités commerciales qui leur seraient accordées. Il s'agit d'une question difficile et controversée au sujet de laquelle le droit international du travail pourrait avoir un rôle important à jouer dans les années à venir, tant quant à la formulation de « normes équitables » que quant à l'utilisation de données objectives et de procédures impartiales.

Une question non moins controversée qui s'est aussi posée à une période relativement récente est celle des *entreprises multinationales*. On connaît l'extension qu'a pris ce phénomène et les problèmes juridiques, politiques et sociaux qu'a posés cette « transnationalisation » des entreprises. Les Nations Unies, l'OIT, l'OCDE s'en sont préoccupées et elles se sont attachées à établir des principes directeurs qui, même sur une base non contraignante, pourraient orienter l'activité de ces entreprises. L'OIT a ainsi adopté en 1977 une Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, dont la mise en œuvre fera l'objet d'un premier examen en septembre 1980 (15). Compte tenu de l'importance croissante qu'ont acquise ces entreprises, on doit s'attendre à ce que l'action qui a été ainsi engagée se développe au cours des années à venir et que son effet soit accru par la procédure permettant d'examiner son application.

Enfin, un autre aspect du commerce international qui a donné lieu à l'établissement de normes internationales en matière de travail est celui des *transports internationaux*, surtout des transports maritimes, mais aussi des transports par route. Étant donné le caractère international de cette activité et la nécessité d'une réglementation uniforme, quelque cinquante conventions et recommandations ont été adoptées jusqu'ici en la matière. Le développement de ces transports ne fera qu'accroître l'importance des instruments qui traitent de ce type d'activité.

(15) V. *Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale*, Avant-propos de Francis Blanchard, Directeur général du BIT, Genève, 1977.

9. LE DROIT INTERNATIONAL DU TRAVAIL ET LES TRAVAILLEURS MIGRANTS

Un autre objectif que sa Constitution avait assigné à l'OIT dès 1919 était « la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger ». Des textes ont été adoptés à plusieurs reprises dans ce domaine, mais le problème des travailleurs migrants et de leur droit à l'égalité de traitement de même qu'à une protection spéciale a pris une importance croissante tant dans les relations bilatérales que dans les activités de diverses organisations internationales. Les Nations Unies aussi bien que l'OIT s'en préoccupent actuellement. D'importantes conventions et recommandations de l'OIT ont été adoptées à ce sujet au cours des années, et récemment encore en 1975. En ce moment même, la suite donnée par les Etats à ces textes fait l'objet d'un examen détaillé qui pourrait déboucher sur de nouvelles activités au sujet de cette catégorie toujours moins bien protégée de travailleurs.

10. LE DROIT INTERNATIONAL DU TRAVAIL ET L'EVOLUTION DES DROITS INTERNES

Quelle que puisse être son incidence sur le plan international, l'objet essentiel du droit international du travail était d'améliorer les conditions sociales sur le plan interne et il a, en effet, influencé sensiblement, bien que de manière inégale, l'évolution des droits nationaux. Cet impact (16) n'a fait que croître au cours des ans et il a fait dire, en 1969, au Président du Comité Nobel de la Paix que « l'OIT a influencé de façon durable la législation sociale de tous les pays ».

L'effet des normes de l'OIT ne s'est du reste pas limité aux cas posant des problèmes criants d'injustice sociale et d'abus patents. Il s'est étendu à tous les aspects de la politique sociale et du droit du travail.

De même, il ne s'est pas limité aux cas, au nombre de plusieurs milliers, où les conventions internationales du travail ont fait l'objet de ratifications formelles. Bien plus, du fait que ces conventions et recommandations étaient adoptées, à la suite d'études approfondies, par une assemblée groupant les gouvernements et les organisations de travailleurs et d'employeurs du monde entier, ces textes ont en eux-mêmes acquis une autorité considérable et ils sont devenus des sources d'inspiration pour les Etats, anciens aussi bien que nouveaux, qui souhaitent adapter leur législation et leur politique sociale aux besoins d'un monde en constante évolution. Les normes internationales du travail ont notamment aidé les gouvernements soit à élaborer une politique d'ensemble, par exemple dans le domaine de l'emploi, des conditions de travail ou de la sécurité sociale, soit à adopter des réglementations précises, comme dans le domaine de l'environnement du travail, soit, plus

(16) *L'impact des conventions et des recommandations internationales du travail*, Genève, BIT, 1977.

généralement, à revoir leur législation à la lumière des principes fondamentaux de l'OIT. Il est ainsi fréquent que des pays demandent l'avis du BIT lorsqu'ils envisagent d'adopter ou de modifier un code du travail ou plus simplement qu'ils consultent alors d'office les normes internationales du travail. C'est dans ce sens qu'on a comparé le rôle de droit commun que ces normes jouent dans le domaine du droit du travail à celui que, dans le domaine du droit civil, ont joué dans le passé le droit romain, le code Napoléon et les codes civils allemand et suisse.

Encore faut-il préciser que si, à l'origine, les normes internationales du travail étaient à la fois le reflet et l'appui des droits nationaux du travail — qu'elles avaient pour fonction de soutenir et de développer —, ce parallélisme a, au cours des années, été infléchi par une expansion propre au droit international du travail qui, pour atteindre son objectif, a progressivement porté sur des questions telles que les libertés publiques, la politique économique, le droit pénal, les conditions de vie plus générales et a ainsi, dans un souci d'efficacité, débordé les limites qui sont, sur le plan interne, celles du droit du travail proprement dit.

Si considérable qu'elle ait été, cette influence des normes internationales du travail laisse encore souvent à désirer. En outre, les matières traitées par ces normes ont encore à être complétées sur divers points. Plus généralement, les tensions sur le plan social sont encore grandes dans de nombreux pays. Parfois même, pour de multiples raisons, elles se développent au lieu de s'atténuer. Le droit international du travail est donc encore loin d'avoir atteint ses objectifs pour ce qui est de l'amélioration des droits aussi bien que des pratiques nationales.

CONCLUSION

Ainsi, pour les diverses raisons qui viennent d'être énumérées, le droit international du travail conserve certainement de nos jours comme pour les années à venir (17) un rôle important à jouer dans la société internationale comme dans les sociétés nationales. Encore faut-il, cependant, que la société internationale elle-même, comme les Etats qui la constituent, s'attachent à mettre en œuvre les normes internationales du travail aussi vigoureusement et systématiquement que possible.

Pour ce qui est de la communauté mondiale organisée (18), on a déjà rappelé que l'OIT, qui constitue cette communauté dans le domaine du travail, a mis au point des procédures de contrôle particulièrement avancées. Il importe donc que les Etats membres et les organisations d'employeurs et de travailleurs des différents pays continuent à apporter à ces procédures l'ap-

(17) V. VALTICOS, « L'avenir des normes internationales du travail », *Revue internationale du Travail*, nov.-déc. 1979, pp. 721-740.

(18) Sur le double visage de l'organisation internationale, v. VIRALLY, *L'organisation mondiale*, Paris, 1972, p. 30.

pui nécessaire pour maintenir et même accroître leur efficacité. Sur le plan de l'organisation internationale, en effet, rien ne doit jamais être considéré comme définitivement acquis.

En outre, l'action de la société internationale doit comporter aussi l'action individuelle des Etats qui la composent pour ce qui est de la mise en œuvre des normes internationales dans leur propre pays. A cet égard, le nombre croissant des ratifications et les mesures prises, année après année, pour assurer une plus large application des normes sont certainement des éléments encourageants. Cependant, avons-nous dit, cette action reste encore inégale. De nos jours, comme dans le passé, « les oublis, les indifférences, les incompréhensions, sont le plus grave obstacle de la vie internationale », pour reprendre les termes utilisés en 1930 par Albert Thomas, le premier directeur du BIT (19). L'action nationale doit constamment être stimulée et intensifiée. Les parlementaires, les administrateurs, les dirigeants et militants des organisations professionnelles, les universitaires et les chercheurs ont tous une contribution à apporter à cette œuvre. Certes, beaucoup a déjà été accompli depuis 1920, mais il reste encore une tâche immense à accomplir.

C'est justement une heureuse coïncidence que cette constatation soit faite à Liège dont le nom, comme je le rappelais ici il y a une dizaine d'années (20), est étroitement lié à la naissance et au développement du droit international du travail. Il est en effet symbolique que ce soit dans cette ville où la cause du droit international du travail a compté tant de pionniers et de grands artisans — les Ducpétiaux, Ernest Mahaim, Paul Tschoffen, Léon-Eli Troclet, Fernand Dehousse — qu'il nous soit donné aujourd'hui de faire le point sur les développements considérables de leur action et de signaler aussi combien il importe de poursuivre avec plus de détermination que jamais la voie qu'ils ont aidé à tracer pour donner à l'humanité toujours plus de justice et de liberté.

(19) V. Conférence internationale du Travail, 14^e session, Genève, 1930, vol. II, p. 99, et aussi 15^e session, Genève, 1931, vol. II, pp. 6-7.

(20) V. *La Revue de la Société d'Etudes et d'Expansion* (Liège), n° 237, sept.-oct. 1969, pp. 609-619.