

La garantie internationale des droits sociaux

I. INTRODUCTION

1. La garantie internationale des droits sociaux est, dans le monde actuel, une réalité qui n'étonne plus. Tel n'était certes pas le cas au siècle dernier, ni même au début de ce siècle. Il était alors généralement admis que le droit international ne devait tendre qu'à régler les rapports entre les Etats et à assurer la protection des ressortissants étrangers. Il n'était pas question, pour la majorité des auteurs, que, sauf dans des situations exceptionnelles, le droit international imposât à un Etat l'obligation d'observer certaines règles de conduite même à l'égard de ses propres ressortissants. Il s'agissait là de rapports juridiques réservés en principe au droit interne. Quant aux étrangers, ils n'étaient protégés que dans la mesure où leur Etat prenait leur défense. La science traditionnelle du droit des gens proclamait que "la société internationale est composée uniquement de collectivités, d'Etats, seuls sujets de droit, à l'exclusion des individus"¹. Certes, au XIXe siècle déjà, certains auteurs admettaient que "l'homme, en tant que membre de l'humanité, a une individualité propre, une sphère d'action qui peut comprendre toutes les régions du globe, une capacité juridique lui appartenant à raison de son existence même indépendante de celle qui peut lui être reconnue en tant que citoyen d'un Etat. Il doit se voir attribuer certaines facultés inhérentes à la personne humaine, déterminées et régies par le Droit international"². Cette thèse de Fiore était reprise par Bonfils, qui admettait lui aussi que l'homme a certains droits fondamentaux et que "tout attentat contre la personne ou contre la liberté d'un homme est contraire au Droit international"³.

Cette reconnaissance des droits de l'homme était peut-être prophétique; elle ne correspondait malheureusement pas aux normes du droit positif.

2. Actuellement, l'évolution dont ces auteurs avaient eu la prémonition a passé dans le droit en vigueur. La communauté internationale, par un système de traités ou conventions librement acceptés par les Etats, s'est donné le droit d'intervenir à l'intérieur de chaque pays pour contrôler dans une certaine mesure et dans certains domaines la façon dont ce pays traite ses propres ressortissants. La protection internationale des droits de l'homme est un fait irréversible.

* Professeur honoraire de l'Université de Genève, ancien juge au Tribunal Neuchâtel-Paris 1952, p. 53 ss.

¹ La formule est de Georges Scelle (Précis de Droit des gens, I, 1932, p. 28), qui, quant à lui, s'élevait avec vigueur contre la notion du droit international classique.

² Fiore, Le droit international codifié, édition de 1911, art. 31, livre I, cité par Bonfils-Fauchille.

³ Bonfils-Fauchille, Manuel de droit international public, 7e édit., 1914, p. 93 et 252.

II. RAPPEL HISTORIQUE

3. Alors même que la reconnaissance des droits de l'homme sur le plan politique et civil a, dès la fin du XVIII^e siècle, fait à l'intérieur des Etats l'objet d'actes de nature constitutionnelle et législative, notamment dans les déclarations de droits, au niveau international, c'est dans le domaine du droit social qu'ont été prises les premières mesures importantes de protection de l'homme, par l'adoption des conventions internationales du travail.

4. On peut cependant rappeler à cet égard que les conventions internationales du travail ont eu un précurseur dans un domaine qui ressortit à la fois à la protection des droits civils et à celle des droits sociaux. Ce domaine, c'est celui de la lutte contre l'esclavage, ou plus exactement de la traite des esclaves. Protection des droits civils, parce que l'esclave était la chose de son maître, privée de tout droit civil; protection des droits sociaux, parce que par l'esclavage le maître s'appropriait la force de travail d'un autre homme. C'est en raison de sa qualité de travailleur et des services que son maître attendait de lui que l'esclave était tenu en servitude. En luttant contre l'esclavage, on cherchait à libérer l'homme en même temps qu'on cherchait à libérer le travailleur — si même cette libération du travailleur était loin d'être totale, de sorte qu'il a fallu ultérieurement l'adoption de nombreux instruments internationaux pour améliorer la condition de ce dernier. La protection du salarié et celle de l'esclave tendaient au même but de protection de la main d'oeuvre et d'amélioration de sa situation matérielle et morale. "Le travail n'est pas une marchandise", proclame la déclaration de Philadelphie intégrée à la constitution de l'Organisation internationale du travail (O. I. T.). Non seulement le travail, mais le travailleur était dans de nombreux pays une marchandise aussi longtemps que l'esclavage ne fut pas aboli.

5. Depuis le traité de Paris du 30 mai 1814, conclu entre la France et l'Angleterre, et les nombreux traités bilatéraux et multilatéraux qui l'ont suivi, notamment l'Acte général de Berlin du 26 février 1885, jusqu' à l'Acte général de Bruxelles pour l'abolition de l'esclavage du 2 juillet 1890 et aux conventions élaborées par la Société des Nations en 1926 et par les Nations Unies en 1956, diverses mesures furent adoptées sur le plan international pour mettre fin à la traite. Certaines des mesures instituées par l'Acte général de Bruxelles préfiguraient d'ailleurs celles qui, plus tard, ont été prévues pour la protection des travailleurs⁴.

6. Mais les premières conventions internationales du travail furent, après la conférence de Berlin de 1890, le résultat des deux conférences internationales convoquées à Berne en 1905 et 1906 par le gouvernement suisse à la suggestion de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. C'est ainsi que furent adoptées en 1906 les conventions internationales sur l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes et sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie.⁵ Ces conférences furent suivies de la conférence de Berne de 1913, qui élaborait deux nouvelles „bases de convention" sur l'interdiction du travail de nuit des

4 Voir à ce sujet notre étude: "Quelques aspects du droit international nouveau: Les conventions internationales du travail", in *Mélanges Georges Sauser-Hall*, Nauchâtel-Paris 1952, p. 53 ss.

5 Voir Ernest Mahaim, *Le Droit international ouvrier*, Paris 1913, p. 245 ss.

jeunes ouvriers employés dans l'industrie et sur la fixation de la journée de travail pour les femmes et les jeunes gens employés dans l'industrie. Mais la conférence diplomatique qui devait entériner ces instruments en 1914 ne put se réunir en raison de la guerre et il fallut attendre la fin des hostilités pour voir la naissance de l'Organisation internationale du travail, institution qui est devenue l'assise fondamentale du droit social international.

III. L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

7. Il n'est pas besoin de s'arrêter longuement ici sur l'activité de l'Organisation internationale du travail. Elle est trop connue pour qu'il soit nécessaire de la décrire d'une manière approfondie. Rappelons seulement que plus de 150 conventions, touchant tous les domaines du droit du travail et de la sécurité sociale, ainsi qu'un nombre équivalent de recommandations, sont issues des travaux de la Conférence internationale du travail. Ces conventions ne créent pas seulement des normes de droit international, mais aussi la trame d'un droit du travail commun aux différents États, car elles servent dans tous les pays de modèles à l'adoption de lois sociales. Parmi ces conventions, plusieurs ont trait à la protection des droits de l'homme au sens propre de ce terme, notamment celles qui concernent la liberté syndicale et la protection du droit syndical, comme la convention No 87, de 1948.

8. Les conventions internationales du travail présentent de nombreuses caractéristiques spéciales, dont certaines, parmi les plus importantes, ont trait à la façon dont elles permettent d'assurer la garantie des droits sociaux. Le système institué par la création de l'O. I. T. ne s'est en effet pas borné à prévoir l'élaboration d'instruments internationaux. Ses auteurs se sont aussi préoccupés du contrôle de l'application des conventions et des mesures à prendre en cas d'inobservation de celles-ci. Les conventions internationales du travail ont une efficacité plus grande que la plupart des autres instruments internationaux, puisque, en vertu même de la constitution de l'O. I. T., le contrôle de leur application est assuré automatiquement par les organes de cette institution.

9. Les États sont tenus de soumettre les conventions adoptées par la Conférence à leur pouvoir législatif. Une fois ratifiées, ces conventions engagent les États qui y ont adhéré, et ces États sont alors responsables de leur observation devant la communauté internationale. Ils le sont bien entendu à l'égard de leurs propres ressortissants comme à l'égard des travailleurs étrangers.

10. Le contrôle est exercé, sur la base des rapports que doivent présenter les gouvernements (article 22 de la constitution), par la Commission d'experts de l'O. I. T. pour l'application des conventions et recommandations et par la Conférence internationale du travail (article 23).

11. Quant aux mesures qui peuvent être prises à l'égard des États qui n'appliquent pas d'une manière satisfaisante les conventions ratifiées par eux, elles font l'objet de toute une série de dispositions de la constitution de l'O. I. T. Le droit de réclamation est conféré aux organisations professionnelles de travailleurs et d'employeurs (article 24); la sanction prévue dans cette hypothèse est purement morale: le Conseil d'administration a le droit, si la réponse de l'État ne lui paraît pas satisfaisante, de rendre publique la récla-

mation (article 25). Quant au droit de plainte, il est conféré aux Etats ayant ratifié la convention dont l'exécution est prétendue être défectueuse, ainsi qu'au Conseil d'administration, pouvant agir aussi sur plainte d'un délégué gouvernemental, travailleur ou employeur à la Conférence (article 26). En pareil cas, le Conseil d'administration peut constituer une Commission d'enquête, qui formulera des recommandations. Si lesdites recommandations, ou celles de la Cour internationale de Justice, autorité de recours, ne sont pas observées, le Conseil d'administration peut recommander à la Conférence de prendre des mesures pour assurer leur exécution (articles 26 à 34).

IV. L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

12. Depuis quelques années, l'Organisation internationale du travail n'est plus seule à assurer la protection des droits sociaux sur le plan universel. Cette protection est assurée aussi, dans le cadre des Nations Unies, en vertu du Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, entré en vigueur en 1976. Par ce Pacte qui, comme le Pacte de la même année relatif aux droits civils et politiques, a pour but de consacrer l'application des droits proclamés par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, les Etats qui le ratifient s'engagent à assurer progressivement sur leur territoire l'exercice de toute une série de droits sociaux fondamentaux, tels que le droit au travail, le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables, la liberté syndicale, le droit pour les syndicats d'exercer librement leur activité, le droit de grève, le droit à la sécurité sociale, le droit à un niveau de vie suffisant.

13. Chaque Etat ayant ratifié le Pacte doit faire rapport au Secrétaire général des Nations Unies sur les mesures adoptées et sur les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans l'instrument (article 16). Les mesures de contrôle prévues sont cependant beaucoup moins incisives que celles qui sont instituées par la constitution de l'O. I. T. Le Pacte dispose seulement que l'examen des rapports présentés par les différents Etats est confié au Conseil économique et social, qui peut présenter à l'Assemblée générale des rapports contenant des recommandations de caractère général et porter à l'attention des autres organismes des Nations Unies toute question soulevée par les rapports, en vue de promouvoir des mesures internationales propres à contribuer à la mise en oeuvre effective et progressive du Pacte, telles que la conclusion de conventions, l'adoption de recommandations, la fourniture d'une assistance technique et l'organisation de réunions régionales et de réunions techniques (articles 21-23). Par sa décision 1978/10 du 3 mai 1978 et par sa résolution 1982/33 du 6 mai 1982, le Conseil économique et social a constitué, en vue de l'examen concret des rapports et de la préparation des recommandations de caractère général, un groupe de 15 experts gouvernementaux. Le Pacte a été ratifié à ce jour par 75 Etats.

14. On voit immédiatement, à l'examen des dispositions du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, que non seulement le contrôle prévu ne peut avoir beaucoup d'efficacité, mais encore que le Pacte lui-même est peu contraignant, puisqu'il s'agit d'assurer non pas son application intégrale, mais seulement sa mise en oeuvre progressive.

15. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, frère jumeau du Pacte dont nous venons d'analyser les dispositions, protège lui

aussi certains droits qui, en même temps qu'ils ont un caractère civil, ont aussi un caractère social: il s'agit de l'interdiction du travail forcé ou obligatoire (article 8) ainsi que du droit pour toute personne de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts (article 22).

16. A la différence du premier Pacte, celui-ci a prévu la mise sur pied d'un dispositif qui peut permettre, dans certains cas, de protéger par une action internationale un ou des individus atteints dans l'un des droits reconnus par l'instrument. Mais de telles actions ne peuvent être introduites que dans l'hypothèse où l'Etat intéressé a accepté de contracter des engagements supplémentaires prévus à titre facultatif par le Pacte. En premier lieu, un Etat peut reconnaître la compétence du Comité des droits de l'homme, institué par le Pacte, afin de recevoir et examiner des communications par lesquelles un Etat partie prétend qu'un autre Etat partie ne s'acquitte pas de ses obligations aux termes du Pacte (article 41). Une procédure spéciale est prévue en pareille hypothèse. Si aucun arrangement n'intervient entre les parties, le Comité présente un rapport dans lequel il expose les faits. Finalement, la question peut être soumise à une commission de conciliation qui, de son côté, après avoir tenté d'obtenir un règlement amiable, présente le cas échéant ses conclusions sur les points de fait et ses constatations sur les possibilités de règlement amiable. Sur 72 Etats qui ont ratifié le Pacte, 14 ont accepté la compétence du Comité des droits de l'homme.

17. En second lieu, le Pacte est complété par un Protocole facultatif qui, allant plus loin que l'article 41, permet au Comité des droits de l'homme de recevoir et examiner des communications de particuliers prétendant être victimes d'une violation, par un Etat partie au protocole, de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte. Le Comité examine les communications reçues et fait part de ses constatations à l'Etat intéressé et au particulier. 28 Etats ont adhéré au protocole, et le Comité des droits de l'homme a eu l'occasion d'examiner un certain nombre de requêtes. Mais il convient de remarquer d'une part que les droits sociaux reconnus dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques ne constituent, dans le cadre de ce Pacte, qu'un problème marginal et d'autre part que, même dans ce cadre, la procédure instituée est dépourvue de toute sanction.

V. LE CONSEIL DE L'EUROPE

18. La protection internationale des droits de l'homme n'entre pas seulement dans le cadre de la compétence des organisations internationales de caractère universel, telles l'Organisation internationale du travail et l'Organisation des Nations Unies. Une telle protection a aussi été instituée dans le cadre d'organisations régionales, et notamment dans celui du Conseil de l'Europe.

19. Le Conseil de l'Europe, créé en 1949 et dont le siège est situé à Strasbourg, groupe la majorité des Etats européens, soit 21 d'entre eux⁶. Son but est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social, notamment en vue de la sauvegarde et du développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

20. L'instrument fondamental adopté par le Conseil de l'Europe, dans le domaine de la protection des droits de l'homme, est la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dite couramment la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Cette convention a été conclue en 1950, soit 16 ans avant les deux pactes des Nations Unies. Elle garantit des droits de même nature que ceux qui sont garantis par le Pacte relatif aux droits civils et politiques, y compris des droits qui présentent en même temps un caractère social, comme l'interdiction du travail forcé ou obligatoire (article 2) ainsi que le droit pour toute personne de fonder des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts (article 11).

21. Toute atteinte aux droits de l'homme tels qu'ils sont définis par la convention et ses protocoles additionnels peut être portée par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui s'en prétend victime devant la Commission européenne des droits de l'homme⁷. Au terme d'une procédure complexe, le litige peut finalement être porté, dans certaines conditions, devant la Cour européenne des droits de l'homme, qui rend un arrêt auquel l'Etat mis en cause doit se conformer. L'exécution de l'arrêt est surveillée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

22. Un autre instrument fondamental du Conseil de l'Europe est la Charte sociale européenne, adoptée à Turin le 18 octobre 1961. C'est, dans le domaine des droits sociaux, le pendant de la Convention européenne des droits de l'homme, qui est consacrée aux droits civils et politiques. La Charte sociale, qui lie actuellement 11 des membres du Conseil de l'Europe, contient dans les différents domaines du droit social des principes généraux dont les Etats adhérents doivent s'engager à accepter un certain nombre. Parmi ces droits, on peut citer notamment la reconnaissance du droit à un travail librement entrepris, à des conditions de travail équitables, à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, à une rémunération équitable, celle du droit syndical et de négociation collective, celle du droit des enfants et adolescents et des travailleuses à la protection, du droit à la sécurité sociale, du droit des travailleurs migrants à la protection et à l'assistance.

23. Jusqu'ici, la garantie des droits tels qu'ils sont affirmés par la Charte sociale n'est pas assurée d'une façon aussi solide que celle qui résulte de la Convention européenne des droits de l'homme. Le contrôle de l'application des dispositions de la Charte incombe en premier lieu à un Comité d'experts indépendants, dont les conclusions sont soumises à un comité gouvernemental et à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. C'est en dernier ressort au Comité des ministres qu'il appartient d'adresser des recommandations aux Etats qui n'appliqueraient pas la Charte d'une manière satisfaisante (article 29).

24. Cette procédure n'a, d'une façon générale, guère donné satisfaction, du fait qu'à l'inverse de la Convention européenne des droits de l'homme,

6 Sont membres du Conseil de l'Europe les pays suivants: l'Autriche, la Belgique, Chypre, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Liechtenstein, le Luxembourg, Malte, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie.

7 L'acceptation de cette clause par les Etats n'est pas obligatoire mais cinq seulement d'entre eux ne l'ont pas acceptée.

elle ne permet pas à l'individu, comme elle ne permet pas non plus aux organisations professionnelles qui sont les représentants naturels de ce dernier dans le domaine social, d'agir auprès des organes du Conseil. La Charte sociale ne prévoit ni le droit de requête individuelle reconnu par la Convention européenne, ni les droits accordés aux organisations professionnelles ou à leurs représentants par la constitution de l'O. I. T. Enfin le Comité des ministres n'a pas vis-à-vis des gouvernements l'indépendance nécessaire pour leur présenter des "recommandations." De là les tentatives de révision du système en vigueur, qui se sont traduites notamment par deux recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, adoptées en 1978: l'une (No 838/1978) tend à insérer dans la Convention européenne des droits de l'homme un certain nombre de droits économiques et sociaux, notamment des droits actuellement reconnus aux termes de la Charte sociale; l'autre (No 839/1978) tend à renforcer le système de la Charte sociale par la création d'une Cour sociale européenne ou d'une Chambre sociale de la Cour européenne des droits de l'homme. Le problème de l'élargissement de la Convention européenne des droits de l'homme fait l'objet d'une étude confiée à un Comité d'experts pour l'extension des droits prévus par la CEDH.

25. Dans la situation actuelle, le fait que la même attention n'est pas accordée aux violations de la Charte sociale qu'à celles de la Convention européenne des droits de l'homme est de nature à susciter un certain malaise. Certes, on ne saurait dire qu'il soit possible de mettre sur le même pied, quant au contrôle international, l'un et l'autre de ces deux types de violation.

Dans le domaine des droits civils et politiques, il s'agit dans la plupart des cas de litiges survenus entre l'Etat et les particuliers, notamment dans le domaine pénal, soit entre particuliers, dans le domaine civil. Ces litiges sont résolus par des autorités judiciaires, qui en sont saisies par les organes de l'Etat ou par les individus. Dans le domaine des droits sociaux, les violations qui peuvent être soumises à un organe international visent dans la plupart des cas une législation ou une réglementation dont l'on prétend qu'elle est défectueuse: la durée du travail prévue par la législation est trop longue, les vacances payées légales sont trop brèves, le système de sécurité sociale institué par la loi ne satisfait pas aux conditions requises par les normes internationales. Bien qu'il ne soit pas certes pas impossible à l'individu de se plaindre, si la faculté lui en est reconnue, devant un organe international de l'atteinte portée à un droit social, il s'agit de litiges qui se prêtent généralement mieux à des réclamations collectives. Il serait donc normal qu'en pareille hypothèse, la cause puisse être portée devant les organes du Conseil de l'Europe par l'intermédiaire des représentants naturels des intéressés, les organisations professionnelles. C'est pourquoi il se justifierait de conférer à de telles organisations le pouvoir d'agir en la matière. Au sein de l'O. I. T., la structure tripartite de l'Organisation facilite l'intervention des organisations syndicales. Cette structure tripartite n'existe pas au sein du Conseil de l'Europe, où l'organe suprême, le Comité des ministres, ne comprend que des représentants des gouvernements. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ne peuvent intervenir qu'à titre consultatif, notamment devant le Comité gouvernemental de la Charte sociale. On peut dès lors se demander si ce ne serait pas l'occasion d'assurer une certaine intégration des organisations professionnelles aux structures du Conseil de l'Europe.

VI. L'ORGANISATION DES ETATS AMÉRICAINS

26. Le succès de l'expérience réalisée au sein du Conseil de l'Europe dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme a amené l'Organisation des Etats américains à adopter de son côté la Convention américaine relative aux droits de l'homme, ou Pacte de San-José de Costa Rica, signé à San-José le 22 novembre 1969. Le Pacte ne garantit que les droits civils et politiques, parmi lesquels figure l'interdiction du travail forcé ou obligatoire (article 6) et la liberté d'association à des fins professionnelles et sociales (article 16). En ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels, il ne prévoit qu'un engagement très vague, par lequel les Etats parties s'obligent à prendre des mesures visant à assurer progressivement la pleine jouissance des droits qui découlent des normes économiques et sociales et de celles relatives à l'éducation, la science et la culture, énoncées dans la Charte de l'Organisation des Etats américains, ce dans le cadre des ressources disponibles (article 26, intitulé: développement progressif).

27. En matière de procédure, le Pacte de San José a repris presque intégralement le système établi par la Convention européenne des droits de l'homme: la Commission interaméricaine des droits de l'homme peut être saisie de pétitions émanant de particuliers, de groupes de personnes ou d'Etats dénonçant une violation des droits de l'homme. L'affaire peut être déférée par la Commission ou par l'Etat en cause à la Cour interaméricaine des droits de l'homme, dont l'arrêt est définitif et exécutoire.

VII. CONCLUSION

28. Il ressort de l'analyse de différents instruments internationaux à laquelle il vient d'être procédé que, si la garantie des droits sociaux est assurée d'une façon satisfaisante par la constitution de l'O. I. T., elle n'est pas aménagée d'une façon aussi efficace par les autres instruments tendant à assurer la garantie des droits de l'homme, sauf dans les cas où un droit social constitue en même temps un droit civil ou politique, reconnu comme tel. Compte tenu des particularités des droits sociaux, il est parfaitement concevable que leur garantie soit aménagée d'une autre façon que celle des droits civils ou politiques, par l'entremise des organisations professionnelles comme c'est d'ailleurs déjà le cas au sein de l'O. I. T. Un tel aménagement comporte au surplus un avantage, en ce sens qu'au lieu de se borner à examiner des cas individuels, l'autorité saisie peut statuer sur la situation collective de toute une catégorie d'individus. Aussi peut-on espérer que, notamment dans le cadre d'organisations régionales comme le Conseil de l'Europe, cette voie sera suivie et permettra de réaliser une garantie efficace des droits sociaux.