

**Nicolas VALTICOS**

Sous-Directeur général,

Conseiller pour les normes internationales du travail  
au Bureau international du Travail

Professeur associé à la Faculté de Droit de Genève

## **NORMES UNIVERSELLES ET NORMES RÉGIONALES DANS LE DOMAINE DU TRAVAIL**

---

Dans le domaine du travail où un système de réglementation internationale du travail existe depuis plus de cinquante ans, les normes internationales — disons plus simplement les conventions (1) — ont commencé par avoir un caractère ou, si l'on préfère, une vocation universelle et elles gardent toujours, pour l'essentiel, ce caractère. C'est bien plus récemment qu'ont commencé à apparaître dans ce domaine des accords régionaux et leur portée a été relativement limitée.

Il y a deux raisons à cela : tout d'abord, le système de conventions internationales dans le domaine du travail a été mis sur pied à l'origine dans le cadre de l'Organisation internationale du Travail (O.I.T.), organisation universelle par sa composition et sa mission, créée par les traités de paix qui ont suivi la première guerre mondiale, alors que les organisations régionales, pour la plupart desquelles les problèmes du travail n'ont du reste pas été l'objet essentiel de leurs activités, n'ont été créées qu'une trentaine d'années après. A cette explication historique il faut ajouter des motifs plus profonds, tirés des raisons d'être et de la « philosophie » même des conventions internationales du travail.

Il en est résulté qu'à l'heure actuelle, le corps des normes internationales du travail réside principalement dans des normes universelles, mais qu'à côté de celles-ci figurent un certain nombre de normes régionales adoptées parfois dans le cadre de l'O.I.T. et plus fréquemment

(1) La notion de normes couvre un champ plus vaste que les conventions proprement dites et comprend aussi, notamment, les recommandations (qui ne sont pas susceptibles de créer des engagements internationaux). Toutefois, compte tenu de l'objet de la présente communication, le raisonnement peut se limiter principalement aux conventions.

dans celui d'organisations régionales, surtout européennes. La situation n'est du reste pas simple, car les normes universelles comportent diverses formules visant à tenir compte de la diversité des conditions nationales et elles s'accompagnent depuis quelques années de discussions sur le plan régional au sujet de leur mise en œuvre. Il conviendra donc d'analyser de plus près la situation en examinant successivement les normes adoptées dans le cadre de l'O.I.T., et notamment les tendances les plus récentes, les mesures adoptées dans le cadre d'organisations régionales et enfin les rapports entre normes universelles et normes régionales.

## LES NORMES ADOPTÉES DANS LE CADRE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

### 1) Le caractère universel des normes de l'O.I.T.

Comme nous l'avons indiqué, l'O.I.T. a toujours estimé que sa mission même appelait l'adoption de normes de caractère universel. L'objet principal des normes internationales du travail n'est pas, en effet, l'unification du droit et l'établissement d'une sorte de droit uniforme (bien que cela puisse être dans une certaine mesure un de ses effets secondaires). S'il en était ainsi, on aurait pu concevoir que l'action régionale entre pays aux conditions plus proches (encore qu'en Europe même les différences soient grandes entre systèmes juridiques et même entre conditions sociales) offre plus de perspectives de succès qu'une action universelle.

Les objectifs essentiels qu'on a traditionnellement assignés aux normes internationales du travail ont été d'un ordre différent et ils ont tous paru appeler une action de caractère universel. Ainsi, la justice sociale, idée-force du système des conventions internationales du travail, a toujours paru indivisible. Philip Jessup écrivait à ce sujet, dans son opinion individuelle à propos des affaires du Sud-Ouest africain (2), que les procédures relatives aux conventions reflètent « la conviction que le bien-être de l'humanité est aussi indivisible que la paix » et traduisent, dans le domaine international, le célèbre poème anglais du xvii<sup>e</sup> siècle d'après lequel

« Aucun homme n'est une île, un tout en soi,  
Chaque homme est une parcelle de continent,  
Une partie d'océan.  
Il n'est mort d'homme qui ne me diminue,  
Car j'appartiens à l'humanité. »

(2) C.I.J., 1962, arrêt du 21 décembre 1962, pp. 428 et 431.

Cela nous amène à la raison « jumelle » donnée au droit international du travail, celle qui en fait le fondement d'« une paix universelle et durable » et là encore c'est une notion universelle et indivisible qu'on retrouve.

Une troisième raison, tirée de la concurrence internationale, va elle aussi au-delà des régions puisque, selon les termes du Préambule de la Constitution de l'O.I.T., « 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 leur propre pays ». Dans le même esprit, la Déclaration de Philadelphie, adoptée en 1944 et incorporée par la suite dans la Constitution de l'O.I.T., a affirmé que « la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous ».

Même si l'on considère les fonctions plus immédiates qui sont apparues par la suite et ont complété les trois grandes raisons d'être traditionnelles, elles ont toutes été entendues comme justifiant le caractère universel plutôt que régional des normes internationales du travail, qu'il s'agisse d'aider les Etats à établir des politiques sociales d'ensemble, à adopter des réglementations techniques précises et à assurer l'équilibre entre le développement économique et le développement social, ou encore de réglementer des situations, comme les migrations de personnes ou les transports de biens, où intervient un élément international, de consolider les législations nationales, et enfin de servir de source d'inspiration plus générale à celles-ci.

Le principe de la valeur universelle des normes de l'O.I.T. se retrouve encore dans la Déclaration de Philadelphie qui, après avoir énuméré les principes fondamentaux de l'Organisation, affirme que ces principes « 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 économique et social 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 ».

Pour ces diverses raisons, les normes adoptées par l'O.I.T. ont essentiellement eu un caractère universel. Au cours des 62 sessions qu'elle a tenues de 1919 à 1976, la Conférence internationale du Travail a adopté 147 conventions et 155 recommandations (3). Du point de vue juridique, ces textes ont un caractère universel en ce sens que tous les Etats membres de l'Organisation (au nombre de 132 à l'heure actuelle) en sont les destinataires et qu'ils sont tenus, aux termes de l'article 19 de la Constitution de l'O.I.T., de les soumettre à leurs autorités compétentes (normalement leur parlement) pour en considérer la mise en œuvre et, s'agissant des conventions, en envisager la ratification.

(3) Sur la nature de ces textes et leur contenu, v. N. Valticos, *Droit international du travail*, Paris, Dalloz, 1970, et *Mise à jour 1973*.

Certes, si l'on examine le contenu même de ces conventions, il en est qui intéressent manifestement davantage les pays industrialisés (4) et d'autres les pays en voie de développement (5), de même que plusieurs ont visé des conditions et des catégories de personnes qui n'existent que dans un certain nombre de pays (6).

La grande majorité des conventions traitent cependant de questions sociales qui intéressent plus ou moins la plupart des pays, indépendamment de leur niveau de développement, telles que l'emploi, les salaires, les conditions de travail, l'hygiène et la sécurité du travail, la sécurité sociale, les relations professionnelles, la liberté syndicale, la non-discrimination, l'interdiction du travail forcé, la protection des enfants et des adolescents, le travail des femmes, les travailleurs étrangers et migrants, l'administration du travail. Les normes adoptées dans tous ces domaines ont été toujours élaborées et rédigées comme des textes qui, du point de vue du fond comme de la technique juridique, se présentent comme étant d'application universelle.

Dans ces conditions, la question s'est parfois posée de savoir si des normes universelles peuvent vraiment tenir suffisamment compte de la diversité des conditions des différents pays et si des normes régionales, serrant de plus près les réalités d'une région, ne seraient pas mieux adaptées au but recherché. Le problème a été plus d'une fois étudié en doctrine et discuté dans la pratique, tant du point de vue plus général de l'unification du droit ou des droits de l'homme que plus spécialement pour les conventions relatives au travail (7).

Dans ces discussions on a estimé que, d'une manière générale, une action régionale dans le domaine du travail comporterait plus de risques que d'avantages : celui de susciter des divergences entre les normes régionales et les normes universelles et de porter atteinte à l'autorité des unes comme des autres ; celui d'accuser plutôt que d'atténuer les écarts qui existent entre les conditions sociales dans les différentes régions du monde ; celui de supprimer l'élément de comparaison et de stimulation que constituent des normes universelles même pour les pays

(4) Par exemple la convention sur la protection contre les radiations ionisantes ou certaines normes en matière de sécurité sociale.

(5) Par exemple les conventions sur les plantations, les populations aborigènes et tribales, la politique sociale, les salaires minima en ce qui concerne notamment les pays en voie de développement et la recommandation sur les coopératives dans les pays en voie de développement.

(6) Conventions sur les gens de mer et les pêcheurs, sur les travailleurs des territoires non métropolitains, conventions sur les travaux souterrains.

(7) V. R. Pinto, « Régionalisme et universalisme dans la protection des droits de l'homme », dans *International Protection of Human Rights, Nobel Symposium 7*, Stockholm, 1968, pp. 177-192, et discussion pp. 292-297 ; N. Valticol, « Universalité des droits de l'homme et diversité des conditions nationales », *Liber amicorum discipulorumque René Cassin*, Paris, 1969, vol. I, pp. 383-403. V. aussi Troisième Rencontre des Organisations s'occupant de l'unification du droit (Institut international pour l'unification du droit privé, *Annuaire*, 1963, Unidroit, 1964, Contribution de l'OIT, pp. 95-107 et interventions pp. 191-201). Christian Philip, *Normes internationales universelles et normes régionales en matière de travail*, préface de S. Bastid et avant-propos de N. Valticos (à paraître).

qui ne sont pas encore en mesure d'en atteindre le niveau. Et il est devenu fréquent de rappeler qu'à une réunion de l'O.I.T. tenue en Afrique en 1967 il a été souligné que, s'agissant de valeurs universelles, on ne saurait concevoir qu'il y ait des « sous-normes pour des sous-hommes ».

Si nul ne conteste le rôle qu'a joué la Convention européenne des droits de l'homme en raison surtout des traditions qui existent à ce sujet dans la plupart des pays européens, il ne pourrait en être de même pour toutes les régions et toutes les matières. On en concluait donc qu'on ne saurait considérer que, d'une manière générale, des normes régionales sont préférables à des normes universelles (8).

La question, dans son ensemble, a fait l'objet d'un nouvel examen à une date récente. En effet, l'O.I.T. a entrepris, à partir de la fin 1974, un examen de conscience (une « étude en profondeur », selon l'expression consacrée) au sujet des normes internationales du travail.

Le document de base établi par le B.I.T. indiquait que les discussions qui ont eu lieu à ce sujet à l'échelon régional ont révélé qu'il existe une tendance très marquée en faveur de la poursuite des activités normatives sur le plan universel, mais aussi que les difficultés rencontrées dans les différentes régions sont à peu près semblables. Il a été rappelé qu'il est fort possible — comme on le verra plus loin — d'établir sur le plan universel des normes internationales suffisamment souples et que l'établissement de normes distinctes selon les régions pourrait se traduire par des principes contradictoires et, de ce fait, amoindrir la valeur des normes dans leur ensemble.

L'étude du B.I.T. ajoutait cependant que cela ne signifie pas qu'il faille exclure totalement les normes régionales, car celles-ci peuvent jouer un rôle utile à deux égards : premièrement, dans le cas de problèmes sociaux propres à une région ou sous-région ; deuxièmement, pour compléter des normes universelles qui auraient traité d'un sujet en termes généraux.

Une telle action régionale, était-il précisé, pourrait avoir un caractère non formel (par exemple l'énonciation de directives sur la façon de mettre en œuvre les normes universelles, à la suite de l'examen, par des réunions régionales de l'O.I.T., des problèmes qui se posent dans la région au sujet de la ratification ou de l'application de ces normes). Le recours à des instruments formels ne devrait cependant pas être exclu, comme dans le cas des conventions sur les bateliers du Rhin — dont il sera question par la suite — ou des conventions adoptées en collaboration avec les organisations régionales des trois continents dans le domaine de la sécurité sociale des travailleurs migrants. Le recours à des textes régionaux devrait cependant se faire avec l'expresse réserve que les normes régionales ne devraient pas porter atteinte aux principes contenus dans les normes universelles.

(8) V. le discours de Wilfred Jenks à la séance spéciale de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe pour la célébration de l'Année internationale des droits de l'homme, le 26 septembre 1968, page 24 de la plaquette commémorative spéciale.

Ce rapport, accompagné de questions précises, a été communiqué à tous les gouvernements et organisations nationales d'employeurs et de travailleurs des Etats membres de l'O.I.T. A une question relative à l'établissement de normes régionales formelles, les réponses défavorables des gouvernements ont été quatre fois plus nombreuses que les réponses favorables et les grandes organisations internationales de travailleurs et d'employeurs ont été parmi les adversaires d'une telle formule. Par contre, il n'y a pas eu d'opposition à des normes régionales de caractère purement informel (par exemple directives, règlements types, etc.) et à des normes régionales sur des questions propres à une région, et il y a eu une majorité pour des normes régionales servant à compléter les normes universelles. Plusieurs réponses ont souligné la nécessité de veiller à éviter toute contradiction entre les normes régionales et les normes universelles.

Lorsque la question a été discutée au Conseil d'administration du B.I.T. en février-mars 1976, l'opinion générale a été que les conventions et les recommandations doivent conserver un caractère universel et que les besoins propres aux différents pays ayant atteint divers stades de développement devraient être pris en considération par l'inclusion de dispositions appropriées dans ces textes. Les discussions régionales, a-t-on estimé, pourraient servir à préciser les besoins propres à telle ou telle région avant que la Conférence internationale du Travail n'entreprenne son action normative, et aussi à identifier tout problème particulier qui devrait être résolu pour l'application des instruments existants.

## 2) Les formules de souplesse

Mais ce principe de l'universalité, comment peut-il ne pas se heurter à la diversité des situations dans le monde ? En d'autres termes, comment est-il possible d'élaborer des normes qui soient valables pour des pays très différents ? Ces questions se sont posées dès l'origine. Et comme on vient de le voir, la réponse a été que c'est dans le texte même de l'instrument universel qu'il convient d'inclure des clauses ou de formuler des dispositions tenant compte de cette diversité. C'est ce qu'on a appelé les « formules de souplesse ».

Nous ne consacrerons pas ici de longs développements à cette question. Nous l'avons déjà étudiée de près dans une communication présentée en 1973 au colloque d'Aix-en-Provence de la Société (9). Rappelons-en simplement l'essentiel.

(9) Valticos et Wolf, « L'Organisation internationale du Travail et les pays en voie de développement : techniques d'élaboration et mise en œuvre de normes universelles », dans Société française pour le droit international, Colloque d'Aix-en-Provence (24-26 mai 1973), *Pays en voie de développement et transformation du droit international*, Paris, Pedone, 1974, pp. 127-146.

Du moment que les normes de l'O.I.T. doivent exercer leurs effets dans des pays très différents, il est apparu nécessaire d'inclure dans leur texte l'élément de souplesse qui permettra leur adaptation à la diversité des situations nationales et qui s'impose d'autant plus que la ratification de ce type de conventions ne peut être accompagné de réserves. Cette nécessité, qui correspond du reste à une directive de la Constitution même de l'O.I.T. (10), pose évidemment une question de jugement et d'équilibre, car la souplesse ne doit pas aller au point où les normes n'auraient plus de signification réelle et ne pourraient atteindre leur objectif, qui est de promouvoir un progrès généralisé. Si ces clauses ont parfois pour résultat que les obligations assumées par chacun des Etats qui ratifient certaines conventions ne sont pas identiques, elles permettent d'établir une équivalence d'obligations entre Etats dont les conditions diffèrent sensiblement.

Les formules de souplesse sont très variées.

Certaines donnent aux Etats la faculté de choisir, au moment de la ratification, entre des obligations plus ou moins étendues à l'égard d'une convention : les Etats peuvent ainsi soit n'accepter qu'une ou un nombre déterminé des diverses parties que comporte la convention (afin d'aboutir à l'acceptation progressive de toutes ses parties) soit choisir des obligations plus ou moins strictes entre lesquelles la convention offre l'option.

D'autres formules de souplesse découlent des termes mêmes des dispositions de fond des conventions. Ainsi certaines conventions laissent une certaine latitude aux gouvernements quant au champ d'application de la convention ou quant à l'objectif visé (la convention définissant une politique d'ensemble à suivre sans exiger que l'objectif, par exemple l'égalité de rémunération, soit atteint immédiatement) ou quant au niveau exact de la norme. La souplesse découle parfois de la généralité des termes dans lesquels certaines dispositions sont rédigées — généralité qui aurait du reste comporté des risques d'abus sans un contrôle attentif de l'application de telles dispositions. Dans quelques cas, les conventions autorisent divers types de dérogations qui permettent aux pays, dans certaines conditions (et notamment en cas de développement insuffisant), à n'atteindre qu'une norme de niveau inférieur à celui de la norme générale. Un élément de souplesse souvent utilisé concerne les méthodes d'application de la norme internationale : plusieurs conventions prévoient ainsi que la norme qu'elles établissent peut être atteinte par des méthodes adaptées aux circonstances nationales (législation, conventions collectives (11), etc.). Enfin, dans le même ordre

(10) L'article 19, paragraphe 3, de la Constitution de l'OIT dispose qu'« en formant une convention ou une recommandation d'une application générale, la Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes, et elle aura à suggérer telles modifications qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaires pour répondre aux conditions propres à ces pays ».

(11) V. Francis Wolf, « L'application des conventions internationales du travail par voie de conventions collectives », *Annuaire français de droit international*, 1975, pp. 103-114.

d'idées, la tendance a récemment de plus en plus été de n'insérer dans les conventions que les règles et principes essentiels et d'inclure dans une recommandation complémentaire les précisions sur les modalités d'application.

Alors que l'on a eu recours à l'une ou l'autre de ces diverses formules — et souvent à plusieurs d'entre elles simultanément — dans la plupart des conventions adoptées depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, il n'en a pas été fait usage dans certains domaines intéressant plus spécialement certains droits fondamentaux, en particulier la liberté syndicale et le travail forcé, pour lesquels on a considéré inacceptable d'envisager des compromis.

Cette utilisation croissante, dans l'ensemble, des formules de souplesse pose naturellement la question de l'effet qu'elles ont pu avoir. Le danger ne serait-il pas qu'en voulant rendre ces conventions acceptables à des pays de conditions très différentes on les vide plus ou moins de leur contenu ? En d'autres termes les formules de souplesse ne risquent-elles pas de devenir des échappatoires ? Le danger n'est pas imaginaire et tout l'effort, lors de l'élaboration des conventions, consiste donc à trouver le juste milieu entre l'écueil de l'excessive rigidité et celui d'un trop grand laxisme. Que les conventions adoptées à ce jour n'aient pas versé dans l'écueil du laxisme ressort du fait que même des pays développés ont dû modifier leur législation pour pouvoir ratifier l'une ou l'autre d'entre elles et qu'ils rencontrent encore des difficultés à ratifier ou appliquer certaines conventions importantes (12). Qu'elles aient évité le risque de l'excessive rigidité apparaît de l'importante proportion des ratifications qui, chaque année, provient de pays en voie de développement (13).

La question des formules de souplesse a aussi été récemment réexaminée à l'occasion de l'« étude en profondeur » mentionnée plus haut. L'étude de base du B.I.T. rappelait à ce sujet que le but des normes internationales du travail n'est pas d'uniformiser les législations et les pratiques, mais de fixer des niveaux minima de protection sociale internationalement reconnus. Dans leurs réponses la plupart des pays ont estimé suffisante la gamme des « formules de souplesse », mais certains ont mis en garde contre un excès de souplesse, alors que d'autres ont estimé que ces formules seront de plus en plus nécessaires et ont signalé l'utilité des clauses d'application graduelle.

Lorsque la question fut discutée par le Conseil d'administration du B.I.T. en février-mars 1976, on s'est accordé à reconnaître que les nor-

(12) C'est ainsi que des pays développés comme la France (pays qui a ratifié le plus grand nombre de conventions internationales du travail) n'ont pas pu ratifier des textes comme la convention (n° 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952, et la convention (n° 111) sur la discrimination dans l'emploi et la profession, 1953, ou n'ont pu ratifier la convention (n° 102) sur la norme de sécurité sociale, 1952, qu'en 1974, soit plus de vingt ans après son adoption, et n'ont pu en accepter que certaines des neuf parties.

(13) Ainsi plus du tiers des ratifications de conventions intervenues au cours de l'année 1975 provenaient de pays industrialisés, pour la plupart européens, et les deux tiers environ de pays en voie de développement.



mes doivent tenir compte des conditions sociales et économiques qui varient selon les Etats membres et en particulier des besoins propres aux pays en voie de développement. La gamme actuelle des formules de souplesse dans la rédaction a, a-t-on estimé, permis de répondre à ces besoins particuliers. Il faudrait, a-t-on cependant ajouté, veiller à ne pas rendre les instruments de l'O.I.T. souples au point de leur faire perdre leur influence dynamique en tant que moyens d'assurer le progrès social ou de cesser de représenter une norme commune. Il fut aussi précisé qu'il existe un besoin d'une plus grande souplesse en ce qui concerne les méthodes de mise en œuvre des normes et, dans des cas appropriés, des clauses d'application graduelle peuvent être prévues afin de permettre d'atteindre de façon progressive une norme ou un objectif défini.

### 3) Action régionale de l'O.I.T.

Si les normes de l'O.I.T. sont donc en règle générale à vocation universelle, il est certaines matières qui n'intéressent qu'un nombre limité de pays d'une région déterminée et pour lesquelles des conventions d'un type spécial ont été adoptées sous les auspices ou avec l'assistance de l'O.I.T. Ce fut le cas des Accords concernant la batellerie rhénane, de 1950 (en matière de sécurité sociale et de conditions de travail) et de la Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs des transports internationaux, de 1956.

Une autre forme d'action régionale en matière de normes a été lancée à une date relativement récente. En effet, depuis 1970, les diverses réunions régionales de l'O.I.T. (commissions consultatives et conférences régionales) sont appelées à discuter de problèmes de ratification et d'application des conventions internationales du travail dans les pays de la région. Cette pratique est maintenant suivie de manière régulière dans les réunions de ce type qui sont tenues périodiquement en Asie, en Afrique et en Amérique. Cette formule, qui a été rappelée dans le cadre de l'« étude en profondeur » des normes, vise à identifier et à discuter les difficultés éventuelles auxquelles l'application des normes universelles peut se heurter sur le plan régional. Elle se fait sur la base d'études précises élaborées par le B.I.T. après consultation des gouvernements et des organisations d'employeurs et de travailleurs de chaque pays de la région. Ces études, et les discussions qui s'ensuivent, portent chaque fois soit sur un groupe de conventions et de recommandations d'une importance particulière, soit sur l'ensemble des normes. Elles visent, à travers l'analyse des difficultés, à rechercher des solutions possibles dans un contexte régional. Les conférences régionales, notamment asiatique et africaine, de l'O.I.T. ont demandé que ce type d'examen régionaux soit poursuivi et la très grande majorité des gouvernements et des organisations de travailleurs et d'employeurs qui ont répondu à l'« étude en profondeur » se sont aussi prononcés dans le

même sens. L'utilité qu'il y aurait à développer la discussion des problèmes au niveau de la région a encore récemment été soulignée lors de la dernière session de la Commission consultative africaine qui s'est tenue à Lomé en décembre 1975.

### LES NORMES ADOPTÉES DANS LE CADRE D'ORGANISATIONS RÉGIONALES

A côté des quelques conventions de caractère régional qui viennent d'être mentionnées, diverses organisations régionales ont adopté des normes applicables sur le plan de la région ou sous-région que constituent les Etats qui en font partie. Pour quelles raisons, pourrait-on se demander, ces organisations ont-elles estimé utile d'adopter de telles normes alors qu'il en existait déjà d'universelles dans la plupart des domaines sur lesquels ces normes ont porté ? Nous avons déjà mentionné certains des rôles que peuvent jouer des normes régionales à côté des normes universelles (14). Plus généralement, cela pourrait être, selon les cas, celui de compléter sur certains points la norme universelle, de jouer un rôle d'avant-garde en allant plus loin que les normes universelles, d'exprimer les affinités plus grandes et d'établir des liens plus étroits entre les Etats membres de l'organisation régionale en assurant une plus grande uniformité juridique entre ces Etats ou en accordant des facilités réciproques plus étendues, enfin d'assurer une harmonisation ou même une unification des législations du travail dans un processus plus général d'intégration.

Certaines de ces raisons ont inspiré l'action de l'une ou l'autre des organisations régionales considérées. Ainsi la Charte sociale européenne, signée en 1961, a été adoptée par le Conseil de l'Europe pour constituer le complément, dans le domaine social, de la Convention européenne des droits de l'homme (15). Elle contient des dispositions inspirées dans une large mesure des normes contenues dans les conventions et les recommandations de l'O.I.T., avec, en raison de sa nature, un moindre degré de détail et de précision. Du point de vue du niveau de protection qu'elle prévoit, elle va parfois au-delà des normes de l'O.I.T. et reste sur d'autres points en deçà, sa principale originalité ayant été de traiter expressément du droit de grève (16).

(14) V. aussi à ce sujet Wilfred Jenks, « The Conflict of Law-Making Treaties », *British Year Book of International Law*, 1953, p. 412.

(15) V. Wiebringhaus, « La Charte sociale européenne », *Annuaire français de droit international*, 1963, p. 710.

(16) V. « La Charte sociale européenne et les normes internationales du travail », *Revue internationale du Travail*, novembre 1961, pp. 388-411 et décembre 1961, pp. 506-522.

même sens. L'utilité qu'il y aurait à développer la discussion des problèmes au niveau de la région a encore récemment été soulignée lors de la dernière session de la Commission consultative africaine qui s'est tenue à Lomé en décembre 1975.

### LES NORMES ADOPTÉES DANS LE CADRE D'ORGANISATIONS RÉGIONALES

A côté des quelques conventions de caractère régional qui viennent d'être mentionnées, diverses organisations régionales ont adopté des normes applicables sur le plan de la région ou sous-région qui constituent les Etats qui en font partie. Pour quelles raisons, pourrait-on se demander, ces organisations ont-elles estimé utile d'adopter de telles normes alors qu'il en existait déjà d'universelles dans la plupart des domaines sur lesquels ces normes ont porté ? Nous avons déjà mentionné certains des rôles que peuvent jouer des normes régionales à côté des normes universelles (14). Plus généralement, cela pourrait être, selon les cas, celui de compléter sur certains points la norme universelle, de jouer un rôle d'avant-garde en allant plus loin que les normes universelles, d'exprimer les affinités plus grandes et d'établir des liens plus étroits entre les Etats membres de l'organisation régionale en assurant une plus grande uniformité juridique entre ces Etats ou en accordant des facilités réciproques plus étendues, enfin d'assurer une harmonisation ou même une unification des législations du travail dans un processus plus général d'intégration.

Certaines de ces raisons ont inspiré l'action de l'une ou l'autre des organisations régionales considérées. Ainsi la Charte sociale européenne, signée en 1961, a été adoptée par le Conseil de l'Europe pour constituer le complément, dans le domaine social, de la Convention européenne des droits de l'homme (15). Elle contient des dispositions inspirées dans une large mesure des normes contenues dans les conventions et les recommandations de l'O.I.T., avec, en raison de sa nature, un moindre degré de détail et de précision. Du point de vue du niveau de protection qu'elle prévoit, elle va parfois au-delà des normes de l'O.I.T. et reste sur d'autres points en deçà, sa principale originalité ayant été de traiter expressément du droit de grève (16).

(14) V. aussi à ce sujet Wilfred Jenks, « The Conflict of Law-Making Treaties », *British Year Book of International Law*, 1953, p. 412.

(15) V. Wiebringhaus, « La Charte sociale européenne », *Annuaire français de droit international*, 1963, p. 710.

(16) V. « La Charte sociale européenne et les normes internationales du travail », *Revue internationale du Travail*, novembre 1961, pp. 388-411 et décembre 1961, pp. 506-522.

l'autres textes  
européen de sécur  
effectivement les t  
de 1952 de l'O.I.T.  
tion européenne d  
la convention n'a  
et étrangers, ains  
transfert des pres  
En plus de ce  
de travail, il est  
européenne des  
contient des  
certains droits q  
le droit de ne p  
syndicats.  
Pour ce qui  
européennes, ell  
tif essentiellem  
dispositions gé  
limités (libre c  
des travailleurs  
régionale d'ens  
ont permis un  
Dans un ca  
verses mesure  
d'emploi, de l  
Hors d'Eu  
centraméricain  
ciale, la Ligu  
et qu'en 1971  
par l'Organis  
Si l'on ve  
on peut dire  
l'O.I.T. et q  
même établi  
normes de  
de l'O.I.T.,  
tout pour l  
à un n  
culiers —  
travailleu  
et plus fa  
gion cons

D'autres textes importants du Conseil de l'Europe ont été le Code européen de sécurité sociale, établi en 1964, et qui reprend presque textuellement les termes de la convention (n° 102) sur la sécurité sociale de 1952 de l'O.I.T., mais en fixant un niveau plus élevé, et une Convention européenne de sécurité sociale, adoptée en 1972, qui a prévu, comme la convention n° 118 de l'O.I.T., l'égalité de traitement entre nationaux et étrangers, ainsi que le maintien des droits acquis à l'étranger et le transfert des prestations.

En plus de ces textes, qui portent spécifiquement sur des questions de travail, il est des textes plus généraux, comme la célèbre Convention européenne des droits de l'homme de 1950, mentionnée plus haut, qui contiennent des dispositions traitant, mais en termes moins précis, de certains droits qui avaient fait l'objet de conventions de l'O.I.T., comme le droit de ne pas être astreint au travail forcé et celui de fonder des syndicats.

Pour ce qui est des normes sociales adoptées par les Communautés européennes, elles ont été d'un caractère inégal, compte tenu de l'objectif essentiellement économique des Communautés. S'agissant tantôt de dispositions générales et tantôt de mesures portant sur des domaines limités (libre circulation des travailleurs, Fonds social, sécurité sociale des travailleurs migrants), elles n'ont pas constitué une réglementation régionale d'ensemble portant sur les divers problèmes du travail, mais ont permis une action efficace sur des points précis.

Dans un cadre européen plus étroit, on peut aussi se référer à diverses mesures du Benelux et du Conseil nordique, surtout en matière d'emploi, de libre circulation des travailleurs et de sécurité sociale.

Hors d'Europe, on peut signaler qu'en 1967 l'Organisation des Etats centraméricains (O.D.E.C.A.) a élaboré une convention de sécurité sociale, la Ligue arabe une convention arabe sur les normes du travail, et qu'en 1971 une convention générale de sécurité sociale a été adoptée par l'Organisation commune africaine, malgache et mauricienne.

Si l'on voulait résumer brièvement le contenu des normes régionales, on peut dire qu'elles ont été marquées par l'antériorité des normes de l'O.I.T. et qu'elles ont été, pour la plupart, inspirées par celles-ci ou même établies avec l'aide des techniciens du B.I.T. Dans l'ensemble, les normes de caractère général sont plus ou moins comparables à celles de l'O.I.T., certaines se situant à un niveau légèrement supérieur — surtout pour les normes européennes — et d'autres — même européennes — à un niveau égal ou inférieur. Dans certains domaines plus particuliers — par exemple la sécurité sociale ou la libre circulation des travailleurs —, les normes régionales ont établi des règles plus précises et plus favorables pour les travailleurs ressortissant des pays de la région considérée.

## **LES RAPPORTS ENTRE NORMES UNIVERSELLES ET NORMES RÉGIONALES**

La coexistence de normes universelles et de normes régionales dans le domaine du travail pose naturellement la question des rapports entre ces deux types de normes, et plus spécialement entre les normes universelles adoptées dans le cadre de l'O.I.T. et les normes régionales adoptées dans le cadre d'organisations, surtout européennes, établies au niveau de la région. Le problème essentiel étant d'assurer la compatibilité entre ces deux types de normes, il convient d'abord de préciser cette notion, puis d'examiner les deux ordres de questions qui en découlent : celle de la coordination entre les normes universelles et les normes régionales et celle du conflit éventuel entre elles.

### **1) La notion de compatibilité entre normes universelles et normes régionales**

A partir du moment où des normes régionales ont commencé à apparaître à côté des normes universelles, la préoccupation essentielle a été d'assurer la compatibilité entre les unes et les autres. Mais qu'entend-on au juste ici par « compatibilité » ? Il ne s'agit naturellement pas de rechercher l'identité entre les normes régionales et les normes universelles. Si l'on croit en effet utile d'adopter des normes au niveau de la région, cela ne saurait être uniquement pour répéter au niveau régional ce qui se trouve déjà dans des textes existants. Il est donc normal qu'il y ait des différences entre les normes régionales et les normes universelles et que ces différences portent sur le niveau de protection que les normes prévoient et qui peut être plus ou moins grand selon le degré de développement des pays de la région considérée. On peut donc fort bien concevoir des normes régionales qui, à partir d'un niveau minimum établi par la norme universelle, prévoient des degrés de protection plus ou moins élevés comme des étapes différentes d'une évolution allant dans le même sens. De telles différences ne constitueraient pas nécessairement des incompatibilités. Si l'on cherche un critère de la compatibilité, cela pourrait être le fait qu'en appliquant la norme la plus élevée un Etat s'acquitterait du même coup de la norme la plus basse. Ainsi en serait-il, par exemple, de l'âge minimum d'admission au travail qui, à partir d'un certain minimum, pourrait éventuellement varier selon les textes, ou de prestations de sécurité sociale dont le montant pourrait être un pourcentage plus ou moins élevé du salaire de base, ou encore de congés, annuels ou de maternité, d'une plus ou moins longue durée.

Il en serait autrement de normes inconciliables dans leurs termes, soit qu'elles procèdent de conceptions différentes (par exemple en matière de travail des femmes), soit qu'elles autorisent des dérogations incompatibles avec un principe fondamental établi dans une convention. Pour en donner un exemple concret, il en est ainsi de normes qui interdisent (O.I.T.) ou permettent (Charte sociale européenne) que les indemnités de maternité soient mises à la charge de l'employeur.

Il faut dire aussitôt que les cas de normes vraiment incompatibles sont très rares. A cela il y a essentiellement deux raisons : l'une est l'antériorité, sur la plupart des points, des normes de l'O.I.T. et le fait que la plupart des textes régionaux en ont été inspirés (17) et sont donc presque sortis du même moule. L'autre raison est que, généralement, les textes adoptés par des organisations régionales ont été élaborés en coordination avec l'O.I.T. et compte tenu des normes universelles existant dans ce domaine.

## **2) La coordination entre normes universelles et normes régionales**

### **a) LA COORDINATION AU STADE DE L'ÉLABORATION DES NORMES**

Pour éviter des contradictions — qui pourraient d'ailleurs être simplement fortuites — entre normes universelles et normes régionales, diverses mesures de coordination et de consultations réciproques entre les organisations intéressées ont parfois été prises. Elles l'ont été en premier lieu au stade de l'élaboration des normes régionales, dans le cadre des accords de coopération conclus entre l'O.I.T. et les diverses organisations régionales.

Ainsi, lorsque la Charte sociale européenne de 1961 était en préparation, un projet en a été soumis, pour avis technique, à une Conférence tripartite d'Etats européens membres à la fois du Conseil de l'Europe et de l'O.I.T., qui fut convoquée en 1958 par l'O.I.T. à la demande du Conseil de l'Europe, et pratiquement toutes les suggestions que cette conférence avait faites à l'unanimité ont été prises en considération lors de la rédaction définitive de la Charte.

De même, les différents textes élaborés par le Conseil de l'Europe et la C.E.E. en matière de sécurité sociale (Code européen de sécurité sociale, entré en vigueur en 1968, et Convention européenne de sécurité sociale de 1972, dans le cas du Conseil de l'Europe, règlement n° 3 de 1958 sur la sécurité sociale des travailleurs migrants, remplacé par le règlement n° 1408 de 1971, dans le cas de la C.E.E.) ont été préparés avec l'aide technique du B.I.T. et sur la base de textes précis établis

(17) V. Francis Wolf, « L'interdépendance des conventions internationales du travail », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1967-II, pp. 117-219, et notamment p. 186 et ss.

par celui-ci. Le Code européen de sécurité sociale reprend même exactement les termes de la convention n° 102, tout en prévoyant une norme supérieure.

Des mesures de coordination comportant l'assistance technique du B.I.T. ont été aussi prises pour des textes adoptés par les organisations régionales d'autres continents, comme une convention de sécurité sociale de 1967 élaborée par l'Organisation des Etats centraméricains (O.D.E.C.A.) et une convention générale de sécurité sociale de l'Organisation commune africaine, malgache et mauricienne adoptée en janvier 1971.

Enfin une formule visant à éviter les conflits, dont nous parlerons un peu plus loin, est celle de l'insertion de *stipulations de compatibilité* indiquant l'absence de contradiction entre deux instruments successifs (18). Utilisée déjà par les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme des Nations Unies par rapport aux conventions de l'O.I.T. (19), une telle clause de sauvegarde figure aussi dans la convention arabe des normes du travail, approuvée en 1967 par le Conseil de la Ligue arabe, qui prévoit en son article 120 qu'elle n'affecte en rien les conventions et les traités internationaux en vigueur ou qui seraient mis en exécution par la suite s'ils sont plus avantageux pour les bénéficiaires. D'une manière plus générale, un expert en la matière a signalé que l'unification de la législation du travail dans les pays arabes doit beaucoup à l'action tant pratique que normative de l'O.I.T. (20).

Ces diverses mesures de coordination ont été d'une utilité incontestable en assurant un minimum de cohérence et en évitant le risque d'anarchie entre normes de sources diverses traitant des mêmes questions. Il serait certes excessif de dire que les résultats ont toujours été pleinement satisfaisants. On a pu ainsi relever que certaines normes européennes, comme celles contenues dans la Charte sociale européenne, sont, malgré les mesures de coordination prises, inférieures à certains égards aux normes universelles (21). A quoi faut-il attribuer ce phénomène à première vue surprenant ? Peut-être, en partie du moins, à la structure différente des organisations qui ont adopté les différents textes, la Conférence internationale du Travail étant, comme on le sait, composée de représentants non seulement des gouvernements, mais aussi des organisations des employeurs et des travailleurs de chaque Etat, alors que la composition purement gouvernementale du Conseil de l'Europe peut avoir marqué la Charte sociale du sceau de la prudence. Mais des variations existent aussi parfois entre les textes adoptés par des organisations européennes différentes : c'est le cas de la définition de

(18) V. Rousseau, *Principes généraux du droit international public*, Paris, 1944, paragr. 462 et ss., pp. 784 et ss. ; du même, *Droit international public*, tome I, Paris, 1970, n° 138, p. 158 ; Jenks, *op. cit.*, p. 432.

(19) V. Valticos, *Droit international du travail*, préc., p. 187.

(20) V. Ahmed Zaki Badaoui, « L'influence des conventions internationales du travail sur la convention arabe des normes du travail », *Revue internationale du Travail*, novembre 1970, p. 529.

(21) V. « La Charte sociale européenne et les normes internationales du travail », *Revue internationale du Travail*, décembre 1961, p. 521 ; Lyon-Caen, *Droit social international et européen*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1974, n° 104, p. 78.

l'égalité de rémunération  
Traité de Rome (arti  
sociale européenne q  
tion n° 100 de l'O.I  
des résultats de vois  
de Rome sur ce poi  
rale, il ne faut pas  
Si des mesures  
avec des résultats  
exclure que, dans  
la personnalité de  
régionale s'engage  
mesure, faire doub  
universel ou bien  
important, dans d  
réelle des textes en  
existantes.

#### b) LA COORD

A supposer qu  
logues ou compa  
contradiction n'es  
normes fait l'obje  
dures établies da  
et il est importan  
lès à évaluer l'a  
ne se prononcen  
portée de ces di

Des mesures  
tains cas entre  
l'O.I.T. et le Co  
européenne et

Dans le pre  
présentant de l

Comité d'exper  
pour contrôler  
nelle permet a

des conclusio  
ment la Com  
recommandati  
de se pronon

Une colla  
européen de

(22) Ces d  
« travail de  
(23) Ce co  
la Section sc

l'égalité de rémunération pour laquelle la définition contenue dans le Traité de Rome (article 119) a été moins large que celle de la Charte sociale européenne qui a suivi sur ce point la définition de la convention n° 100 de l'O.I.T. (22). En fait, ces deux définitions aboutirent à des résultats voisins, compte tenu de l'interprétation donnée au Traité de Rome sur ce point par les organes de la C.E.E. D'une manière générale, il ne faut pas exagérer l'importance des quelques « bavures ».

Si des mesures de coordination ont été souvent prises jusqu'ici — avec des résultats dans l'ensemble satisfaisants —, il ne faudrait pas exclure que, dans le désir de souligner l'activité de l'organisation ou la personnalité de la région considérée, l'une ou l'autre organisation régionale s'engage vers l'adoption de normes pouvant, dans une large mesure, faire double emploi avec des textes déjà existants au niveau universel ou bien comportant des contradictions avec ceux-ci. Il serait important, dans de tels cas, de s'interroger sérieusement sur l'utilité réelle des textes envisagés et sur leur compatibilité avec les conventions existantes.

#### b) LA COORDINATION AU STADE DE L'APPLICATION DES NORMES

A supposer que les normes universelles et régionales soient analogues ou compatibles au sujet d'une question donnée, tout risque de contradiction n'est pas pour cela écarté. En effet l'application de ces normes fait l'objet de mesures de contrôle organisées selon des procédures établies dans le cadre de chacune des organisations concernées et il est important que les organes de contrôle distincts, qui sont appelés à évaluer l'application de dispositions parallèles mais semblables, ne se prononcent pas de manière différente en ce qui concerne soit la portée de ces dispositions, soit leur application par un pays donné.

Des mesures de coordination ont donc été mises au point dans certains cas entre les organisations intéressées, et en particulier entre l'O.I.T. et le Conseil de l'Europe pour ce qui est de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale.

Dans le premier cas, la Charte sociale prévoit elle-même qu'un représentant de l'O.I.T. participe à titre consultatif aux délibérations du Comité d'experts indépendants établi par le Conseil de l'Europe (23) pour contrôler l'application de ce texte. Cette collaboration institutionnelle permet au Comité d'experts de la Charte sociale d'être informé des conclusions auxquelles les organes de contrôle de l'O.I.T. (notamment la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T.) ont abouti au sujet de textes analogues et de se prononcer en pleine connaissance de cause de ce point de vue.

Une collaboration encore plus étroite a été organisée par le Code européen de sécurité sociale qui prévoit que l'organe compétent de

(22) Ces définitions visent le « travail égal » dans le premier cas et le « travail de valeur égale » dans le second.

(23) Ce comité a été présidé jusqu'ici par M. Pierre Laroque, président de la Section sociale du Conseil d'Etat.



P.O.I.T. (il s'agit de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations précitée) sera consulté en premier lieu au sujet des rapports soumis par les Etats qui ont ratifié ce texte, et que ses conclusions seront communiquées aux organes du Conseil de l'Europe.

Ces mesures de coordination fonctionnent régulièrement et de manière satisfaisante depuis l'entrée en vigueur de ces deux textes, en 1965 et 1968 respectivement.

### 3) Le conflit éventuel entre normes universelles et normes régionales

Si, malgré les précautions prises ou faute de précautions, un conflit se présente entre normes universelles et normes régionales, comment devrait-il être résolu ?

Précisons que, pour qu'il y ait conflit au sens strict du terme, il doit s'agir, tout d'abord, de textes incompatibles (ainsi qu'il a été précisé plus haut) ou du moins dont la compatibilité n'apparaît pas à première vue. Une seconde condition est qu'il s'agisse de textes qui lient un Etat qui les aurait ratifiés tous deux. Même, cependant, s'il n'y a pas véritable conflit juridique de ce dernier point de vue — par exemple lorsqu'un Etat n'a pas ratifié les deux textes considérés ou que le conflit se présente entre instruments, comme les recommandations, qui ne créent pas d'obligations internationales — une contradiction empêcherait ces textes de remplir leur rôle qui est d'orienter les législations et pratiques nationales et elle placerait dans l'embarras les gouvernements à la recherche d'une source d'inspiration internationale.

La question générale du conflit entre normes concurrentes, dont on connaît la complexité, a été souvent traitée (24) et différents critères ont été invoqués pour la résoudre. Aucun de ceux-ci ne semble pouvoir fournir à lui seul la réponse et la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 (article 30) n'apporte au mieux que certains éléments de solution (25). Il y aura sans doute lieu de faire parfois intervenir des critères moins formels que ceux qui reposent sur l'assimilation des traités à des lois ou des contrats (par exemple le principe d'effectivité (26) ou celui de la norme offrant le maximum de validité positive) (27).

(24) V. Rousseau, ouvrages cités et « De la compatibilité des normes juridiques contradictoires dans l'ordre international », *Revue générale de droit international public*, 1932, pp. 133-192 ; Reuter, *Introduction au droit des traités*, 1972, p. 127 et ss. ; Jenks, *op. cit.*, pp. 401-453 ; Dehaussy, *Juriscl. dr. int.*, fasc. 12-B, n<sup>os</sup> 36-68 ; Scelle, *Précis de droit des gens*, vol. II, 1934, pp. 403-415.

(25) V. pour plus de détails Valticos, *Droit international du travail préc.*, pp. 188-190.

(26) V. Touscoz, *Le principe d'effectivité dans l'ordre international*, Paris, 1964, pp. 249-253.

(27) Rousseau, *op. cit.*

Dans le cas  
vail, l'élément  
du travail (28)  
établir des nor  
sort du travail  
devrait être d  
appliquant un  
le problème d  
principe de p  
titue qu'un m  
l'application c  
pect de celle c  
compte du pr

Dans le ca  
du point de v  
la technique  
sont pas com  
rait pas auss  
tères plus gé

A premi  
pourrait ser  
organisation  
plus grande  
les réalités  
l'interdépen  
risque de c  
les compro

En réal  
normes un  
vail — ai  
Mme Basti  
normes ré  
cation plu  
du systèm  
année apr  
les adopte

(28) V.  
pp. 18-19,  
(29) P.

Dans le cas particulier où le conflit porte sur des questions de travail, l'élément souvent décisif sera le caractère « progressiste » du droit du travail (28), qu'il soit national ou international, et sa tendance à établir des normes qui se complètent en tendant vers l'amélioration du sort du travailleur. Il en découle qu'en cas de conflit, la préférence devrait être donnée à la norme la plus favorable aux travailleurs. En appliquant un tel critère matériel, on résoudra la plupart du temps aussi le problème de l'incompatibilité. Etant donné, en effet, qu'en vertu d'un principe de portée générale une norme en matière de travail ne constitue qu'un minimum au-delà duquel on peut en principe toujours aller, l'application de la norme la plus avancée entraînerait de ce fait le respect de celle qui l'est moins. Elle aboutirait en même temps à tenir aussi compte du principe de l'application autonome des traités en conflit.

Dans le cas, cependant, où les normes concurrentes ne diffèrent pas du point de vue de leur niveau mais de celui de leur conception ou de la technique de la protection prévue — en d'autres termes où elles ne sont pas compatibles — le critère de la norme la plus favorable ne serait pas aussi facile à appliquer et l'on devrait aussi recourir aux critères plus généraux avancés en matière de normes contradictoires.

### Conclusion

A première vue, l'option entre normes régionales et universelles pourrait sembler se résumer par l'appréciation suivante : au sein des organisations régionales, les affinités sont plus étroites et l'homogénéité plus grande, ce qui fait que les normes pourraient serrer de plus près les réalités de la région, alors qu'au sein des organisations universelles, l'interdépendance des pays et des hommes peut être mieux marquée, le risque de compartimentage des régions écarté, et l'esprit de clocher ou les compromis entre Etats moins à craindre.

En réalité, cependant, ce qui caractérise l'importance respective des normes universelles et des normes régionales dans le domaine du travail — ainsi que leurs rapports — c'est, comme écrivait récemment Mme Bastid (29), le fait que « les normes universelles ont précédé les normes régionales et sont généralement plus complètes et d'une application plus assurée ». La disproportion est accentuée par le dynamisme du système des normes universelles qui sont complétées et révisées, année après année, et par le caractère spécialisé de l'organisation qui les adopte, alors que, pour les organisations régionales, les questions de

(28) V. Camerlynck et Lyon-Caen, *Droit du travail*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, 1973, n° 15, pp. 18-19, et n° 68, p. 63.

(29) Préface à l'ouvrage précité de Christian Philip.

travail ne représentent qu'une activité parmi d'autres et que ces organisations doivent souvent recourir au B.I.T. pour la préparation technique.

Dans ces conditions, la place des normes régionales ne pouvait être que réduite. Au sein même de l'O.I.T. une réticence assez générale se manifeste parmi les gouvernements et les employeurs, aussi bien que parmi les travailleurs, à l'égard des normes régionales, la crainte étant que de telles normes n'entraînent des contradictions avec les textes universels et n'aboutissent à autoriser des niveaux de vie inférieurs et à consacrer la situation de catégories de travailleurs désavantagés. Par ailleurs l'expérience des normes du travail européennes n'a pas été jusqu'ici concluante quant au rôle d'avant-garde qu'elles pourraient théoriquement jouer (30).

Quoi qu'il en soit, un certain nombre de normes régionales existent à côté des normes universelles en matière de travail. Les différences de niveau ne sont dans l'ensemble pas très sensibles et le souci de cohérence n'a pas toujours caractérisé l'action régionale. Des mesures de coordination, tant au stade de l'élaboration qu'à celui de l'application des normes, ont cependant été souvent prises et cette coexistence a été généralement pacifique et même parfois fructueuse.

On ne saurait, au stade actuel, prévoir l'évolution pour les années qui viennent. L'« étude en profondeur » des normes, à laquelle vient de procéder le B.I.T., a fait ressortir que cette Organisation accorde aux normes une place toujours importante et poursuivra résolument son activité normative à l'échelon universel. Compte tenu de cela, on ne devrait logiquement pas s'attendre à des développements considérables sur le plan régional, à moins que ce ne soit en relation avec un mouvement d'intégration d'un groupe limité de pays (31) ou pour des raisons spéciales qu'aurait une organisation régionale à adopter, sur un sujet déterminé, des normes propres et différentes des normes universelles.

Peut-être faudrait-il à ce stade tirer une dernière conclusion, d'ordre plus général. On a parfois estimé, en s'attachant aux aspects techniques du problème, que la voie la plus rationnelle en matière d'unification du droit est d'aller d'abord du national au régional, et ensuite

(30) La seule exception est le droit de grève qu'a consacré la Charte sociale européenne alors qu'il n'est pas expressément prévu par les conventions de l'OIT. Il est vrai que les organes de contrôle de l'OIT, et notamment le Comité de la liberté syndicale, créé en 1951 et que préside depuis 1960 le professeur Roberto Ago, a établi une jurisprudence abondante en matière de droit de grève. V. von Potobsky, « La protection des droits syndicaux : l'œuvre accomplie en vingt ans par le Comité de la liberté syndicale », *Revue internationale du Travail*, janvier 1972, pp. 77-91, et *La liberté syndicale. Recueil de décisions du Comité de la liberté syndicale*, Genève, B.I.T., 2<sup>e</sup> éd., 1976.

(31) Ainsi, les Etats du Pacte andin ont récemment demandé au BIT de les aider à uniformiser leur législation du travail, sur la base d'ailleurs des conventions de l'OIT.

seulement du régional à l'universel (32). De telles vues peuvent fort bien se soutenir dans l'abstrait. Elles peuvent même être judicieuses dans certains domaines où les similitudes de techniques et les nécessités politiques et pratiques permettent, ou même imposent, une démarche en premier lieu régionale. Dans d'autres matières, cependant, comme celle du travail, la démarche a été inverse : elle l'a été parce que, dans ce domaine, les raisons d'être d'une action internationale, l'urgence que présentait celle-ci pour les pays les plus différents, le fondement juridique qui se trouve dans les traités de paix de 1919 avaient donné dès le début un caractère universel à l'activité normative et que cette activité a depuis été vigoureusement poursuivie sur cette base. Cela montre bien que la question des domaines respectifs de l'universel et du régional ne se résout pas par le seul raisonnement logique. Les considérations historiques et sociales seront souvent l'élément prépondérant. Les solutions pourront donc varier d'un domaine à l'autre. Comme l'observait Pierre Lalive (33), il peut y avoir plusieurs genres d'unification — ou plus généralement de réglementation internationale — et il ne faut pas opposer d'une manière générale l'action régionale à l'action universelle.

Dans le développement inégal de normes de portée et de contenu différents, l'essentiel devra être de maintenir un minimum d'ordre et de cohérence et d'éviter la confusion, la contradiction et l'anarchie qui discréditeraient l'ensemble de cette activité normative. Universelles ou régionales, les normes internationales visent finalement le même objectif par le même moyen : améliorer la condition des hommes par le relais de l'action nationale. Encore faut-il que celle-ci ne soit pas tirillée en des sens opposés mais qu'au contraire les normes universelles et régionales se complètent et s'épaulent.

(32) V. à ce sujet les travaux de la III<sup>e</sup> Rencontre des organisations s'occupant de l'unification du droit, publiés dans l'*Annuaire 1963* de l'Institut international pour l'unification du droit privé (Rome, 1964), et notamment les rapports du professeur Limpens (pp. 1-93) et de l'OIT (pp. 95-107) et les discussions (pp. 183 à 244).

(33) pp. 232-233 de l'*Annuaire 1963* précité d'Unidroit, mars 1976.