

L'OIT, LA LIBERTÉ SYNDICALE ET LE DROIT INTERNATIONAL

PAR

Anne-Marie LA ROSA

CENTRE DE FORMATION DE L'OIT

1998 a marqué le cinquantième anniversaire de la convention (no 87) de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical adoptée par la Conférence internationale du Travail (CIT) en 1948 à San Francisco. Pour sa part, 1999 a été celui de la convention (no 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective adoptée en 1949. Ces deux textes s'avèrent être les premières normes d'importance majeure adoptées au sein d'une enceinte internationale en matière de liberté syndicale (1). L'an 2000 célèbre celui du Comité de la liberté syndicale, organe établi par l'OIT en 1950 en vue du contrôle international du respect de la liberté syndicale. Ces anniversaires présentent l'occasion d'un constat. A l'aube du XXI^e siècle, quelle est la protection qu'offre le droit international à la liberté syndicale et quel organe ou entité a compétence pour en assurer le respect ?

Il est vrai que, en 1998, l'importance et le caractère fondamental de la liberté syndicale et d'autres droits (2) ont été réitérés aux termes de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (« Déclaration ») adoptée par la CIT (3). Cet instrument qui entend apporter une réponse sociale aux défis de la mondialisation de l'économie a depuis lors été repris et confirmé par d'autres fora internationaux conscients de la nécessité — ou inévitablement obligés — de prendre en considération la dimension sociale de la libéralisation des échanges commerciaux. C'est du reste la liberté syndicale qui a fait l'objet du premier rap-

(1) Il y a certes eu l'adoption de la convention (no 11) sur le droit d'association (agriculture) adoptée en 1921 et celle, en 1947, de la convention (no 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains). Elles ne précisaient pas toutefois le contenu de la norme. Voir également les travaux relatifs à la tentative d'adopter un instrument de l'OIT en la matière au cours des années vingt : rapport sur la prévention des accidents du travail, rapport I, CIT, 12^e session, 1929, Genève.

(2) Les autres droits repris dans la Déclaration vise l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire; l'abolition effective du travail des enfants; et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

(3) Une version de ce texte peut être retrouvée sur le site de l'Organisation : <<http://www.ilo.org>>.

port global élaboré au regard du mécanisme de suivi de la Déclaration et examiné par la CIT à sa 88^e session en juin 2000. Les débats qui ont eu lieu à cette occasion ont révélé toute l'importance que les États ainsi que les organisations de travailleurs et d'employeurs attachent à la liberté syndicale (4). Elle contribue en effet à l'équilibre des relations professionnelles, fournit un contrepoids effectif au pouvoir de l'État et participe à l'amélioration des conditions de travail et de vie de la société en général. C'est à l'aune de ces réalités que les contributions ci-jointes tentent de démontrer le rôle prépondérant des mécanismes de contrôle de l'OIT en matière de liberté syndicale et l'importance du corps de principes qu'ils ont formulé en la matière.

Dans la première étude, B. Gernigon se penche sur la protection de la liberté syndicale à la lumière de l'expérience acquise au cours des cinquante années qui ont suivi l'adoption des conventions n^{os} 87 et 98 par la CIT. Il rappelle que parmi les libertés et les droits fondamentaux de l'homme qui intéressent l'OIT, la liberté syndicale a ceci d'unique que, du fait du caractère tripartite de l'Organisation, elle est une exigence primordiale de son bon fonctionnement (5). Chef du service de la liberté syndicale depuis 13 années, B. Gernigon se trouve dans une situation privilégiée d'observateur en termes de vérification du respect des principes relatifs à la liberté syndicale. Pour évaluer la protection de la liberté syndicale au niveau international, B. Gernigon utilise le travail réalisé par le Comité de la liberté syndicale qualifié, par cet expert, de « pierre angulaire » assurant cette protection. L'auteur présente par la suite les fondements et caractéristiques uniques du Comité de la liberté syndicale, organe tripartite institué en 1951 par l'OIT, en accord avec le Conseil économique et social des Nations Unies (6). Il met en exergue les particularités qui, en droit international, singularisent ce mécanisme, étant entendu notamment que des entités autres qu'étatiques peuvent y avoir recours en vue de dénoncer une situation qui violerait les principes de la liberté syndicale et ce même dans les cas où l'État concerné n'a pas ratifié les conventions pertinentes. B. Gernigon estime que le Comité de la liberté syndicale contribue à « l'universalisation » du contrôle du respect de droits et principes internationaux fondamentaux. Le travail effectué par le Comité de la liberté syndicale s'avère du reste d'autant plus important puisqu'il assure un contrôle international

(4) CIT, 88^e session, Compte rendu provisoire, n^o 11, Genève, juin 2000.

(5) Voir à cet égard, la Déclaration de Philadelphie de 1944 qui affirme que la « liberté d'association » — ou la liberté syndicale — est « une condition indispensable d'un progrès soutenu » et « la lutte contre le besoin doit être menée avec une inlassable énergie au sein de chaque nation et par un effort international continu et concerté dans lequel les représentants des travailleurs et des employeurs, coopérant sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, participent à de libres discussions et à des discussions de caractère démocratique en vue de promouvoir le bien commun. »

(6) Voir résolutions du Conseil économique et social n^o 239 (IX) du 2 août 1949 et n^o 277 (X) du 17 février 1950 et 110^e session du Conseil d'administration du BIT, procès-verbaux, pp. 62-91.

dans le contexte d'une économie qui se mondialise et qui rend de ce fait encore plus difficile l'identification d'ancrages ou fora nationaux qui pourraient assurer efficacement la protection de la liberté syndicale. B. Gernigon estime que, au cours de ses cinquante années d'existence, le Comité de la liberté syndicale a offert une réponse satisfaisante et actuelle aux problèmes auxquels se heurtent les travailleurs. Il exprime en outre l'espoir qu'un tel mécanisme de contrôle puisse être étendu à d'autres droits et principes intéressant l'OIT, relevant les droits et principes inclus dans la Déclaration de 1998.

Dans la droite ligne de la contribution de B. Gernigon, les deux autres textes, écrits également par des fonctionnaires du Service de la liberté syndicale du BIT, s'intéressent à des aspects particuliers de la liberté syndicale. E. Gravel évalue l'impact des travaux des mécanismes de contrôle réguliers et spéciaux de l'OIT en matière de liberté syndicale. Pour leur part, les auteurs Guido, Gernigon et Odero exposent de manière très exhaustive les composantes du droit de grève en droit international ainsi que la protection qu'il lui octroie.

Dans une première partie, E. Gravel présente une description précise bien que sommaire des principaux mécanismes de contrôle qui sont appelés, au sein de l'OIT, à se prononcer sur le respect et l'application par les Etats membres de l'Organisation des principes et droits relatifs à la liberté syndicale. Certains formés d'experts indépendants, d'autres constitués de représentants gouvernementaux, employeurs et travailleurs, tous ces organes assument toutefois un rôle dans la promotion du respect de la liberté syndicale. E. Gravel se penche dans une seconde partie sur l'impact des travaux de deux de ces organes de contrôle : le Comité de la liberté syndicale et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, cette dernière étant composée de personnalités indépendantes ayant pour fonction l'examen de la conformité de la législation et de la pratique nationales des Etats membres de l'OIT. Les données précises fournies par cet auteur au soutien de ses conclusions permettent de conclure non seulement à un apport positif de ces organes en termes d'identification et de répression de violations des droits et principes relatifs à la liberté syndicale mais également à une incidence de nature préventive puisqu'ils incitent notamment les Etats à modifier leur législation et pratique nationales en vue d'éviter la critique au sein de ces enceintes. Enfin, le travail minutieux de ces organes contribue nécessairement à l'identification des conséquences pratiques des principes généraux énoncés dans les instruments pertinents de l'OIT et s'avère une source précieuse d'orientation pour les gouvernements et les organisations de travailleurs et d'employeurs.

La troisième contribution portant sur les principes de l'OIT sur le droit de grève s'inscrit dans la foulée, voire actualise, l'Etude d'ensemble de 1994 sur la liberté syndicale de la Commission d'experts pour l'application des

conventions et recommandations (7) et le Recueil de 1996 de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale (8). Il n'est pas suffisant de reconnaître l'importance et le caractère fondamental de la liberté syndicale. Encore faut-il préciser son contenu pour en assurer une protection effective. Or le droit de grève, qui à ce jour n'a fait l'objet d'aucune convention ou recommandation internationale du travail, figure parmi les éléments essentiels du droit syndical. Bien que la grève fût considérée dans certains pays jusqu'à la fin du XIX^e siècle comme une action criminelle, et même après le milieu du XX^e siècle comme un délit réprimé par le droit pénal, les auteurs soulignent qu'elle est désormais un droit fondamental, consacré notamment par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (9) et défendu par les organes de contrôle de l'OIT. Les auteurs exposent et examinent dès lors les principes développés par la Commission d'experts et le Comité de la liberté syndicale à cet égard. Ils précisent notamment son champ d'application, les bénéficiaires de ce droit, les circonstances au regard desquelles le droit de grève peut être interdit ou suspendu et enfin les modalités de son application. Une grande partie du travail des organes de contrôle qui a permis de préciser le contenu du droit de grève a été réalisé alors que Roberto Ago, juge à la Cour internationale de Justice, assumait la présidence du Comité de la liberté syndicale (dès 1961) ou comptait parmi les membres de la Commission d'experts. Etant entendu que nul ne peut contester le caractère fondamental attaché au droit de grève et que « aujourd'hui le droit de grève ne peut être que reconnu par toute société qui se prétend démocratique », les auteurs s'interrogent alors sur l'absence de conventions et recommandations internationales du travail en la matière. Ils observent que bien le principe soit établi, son contenu fait encore l'objet de différends entre gouvernements, employeurs et travailleurs. Les partisans de l'adoption d'un instrument international du travail par la CIT ne réussissent même pas, notent-ils, à réunir une majorité suffisante pour faire progresser le thème au sein de l'OIT. Cette situation serait peut-être due, selon ces auteurs, aux avantages que présente, par sa souplesse, le système actuel : « [s]ans imposer d'obligations formelles..., celui-ci permet, grâce aux principes formulés par le

(7) Commission d'experts, Etude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. CIT, 81^e session, 1994. L'Etude d'ensemble est un examen général de la situation en matière de liberté syndicale effectué par la Commission d'experts sur la base de rapports fournis par les Etats membres de l'OIT qui ont ou non ratifié les conventions pertinentes. Une autre étude d'ensemble en la matière avait déjà été réalisée en 1983.

(8) Comité de la liberté syndicale, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale, XXX. Ce recueil reprend de manière schématique

(9) Art. 8.1.d). Voir également sur le plan régional, l'article 6.4 de la Charte sociale européenne de 1961, l'article 27 de la Charte internationale américaine de garanties sociales de 1948 et l'article 8(1)(b) du Protocole additionnel de la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels.

Comité de la liberté syndicale et par la Commission d'experts, de fixer des lignes directrices pour la communauté internationale et d'exercer une influence importante, à moyen et long terme, sur l'évolution des législations nationales et... sur les mesures que les États peuvent avoir à prendre dans les cas concrets dont les deux instances ont à connaître. » Ce constat met en évidence l'importance du travail réalisé par les organes de contrôle en vue du respect d'un droit fondamental lorsque — comme cela s'avère être le cas pour le droit de grève — le contenu d'une norme, même de nature coutumière, ne fait l'objet d'aucune disposition spécifique d'un instrument international.

Enfin, outre les contributions de ces auteurs, une bibliographie sélective de différents titres relatifs à la liberté syndicale et aux mécanismes de contrôle de l'OIT est jointe en annexe. Elle pourra, osons-nous l'espérer, permettre à ceux et celles qui le souhaitent de poursuivre ou d'approfondir leurs recherches dans un domaine qui est loin d'avoir été exploré complètement.

Genève, Juin 2000