

LA PROTECTION DE LA LIBERTÉ SYNDICALE PAR L'OIT : UNE EXPÉRIENCE DE CINQUANTE ANNÉES

PAR

Bernard GERNIGON (*)

CHEF DU SERVICE DE LA LIBERTÉ SYNDICALE,
B.I.T.

L'année 1998 restera incontestablement pour l'Organisation internationale du Travail l'année de l'adoption de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, instrument qui entend apporter une réponse sociale aux défis de la mondialisation de l'économie.

Mais cet événement, qui prouve, si besoin en était, que l'OIT est une Organisation qui sait s'adapter aux problèmes de l'heure, ne doit pas nous faire oublier que 1998 est aussi l'année du cinquantième anniversaire de la convention fondamentale en matière de liberté syndicale, à savoir la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Tout comme 1999 sera l'année du cinquantième de l'autre norme de base en ce domaine — la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective —, l'an 2000 sera la cinquantième année de la procédure spéciale de l'OIT pour la protection des droits syndicaux.

La liberté syndicale n'est qu'un parmi d'autres des domaines traités par les normes internationales du travail. A ce titre, toutes les conventions qui concernent la liberté syndicale, que ce soit les plus générales comme les conventions n°s 87 et 98 ou que ce soit d'autres plus spécifiques comme la n° 135 sur les représentants des travailleurs dans l'entreprise, la n° 141 sur les organisations de travailleurs ruraux, la n° 151 sur les relations de travail dans la fonction publique, ou la n° 154 sur la promotion de la négociation collective, font l'objet d'un contrôle régulier de leur application par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et par la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail (1). La question se pose donc de savoir pourquoi l'OIT a estimé nécessaire de compléter le mécanisme de contrôle régulier par une

(*) BIT. Cet article exprime les vues personnelles de l'auteur et ne saurait en rien engager la responsabilité des organisations auxquelles il est ou a été associé.

(1) La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est constituée d'experts indépendants et la Commission de l'application des normes de la Conférence est constituée de représentants gouvernementaux, employeurs et travailleurs.

procédure spéciale pour la protection de la liberté syndicale, avant d'en examiner les fondements et les caractéristiques, et plus particulièrement ceux du Comité de la liberté syndicale, organe essentiel de la procédure.

RAISONS D'ÊTRE DE LA PROCÉDURE SPÉCIALE

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. Reconnue dans son principe par le Préambule de la Constitution de l'OIT et réaffirmée avec force dans la Déclaration de Philadelphie (2), la liberté syndicale est aussi une condition indispensable d'un progrès soutenu conforme à la justice sociale. Elle donne aux travailleurs le moyen d'exprimer leurs aspirations; elle renforce leur pouvoir de négociation collective et, par là, rétablit un certain équilibre entre les interlocuteurs sociaux; en leur permettant de participer à l'élaboration et à l'application de la politique économique et sociale, elle apporte une contrepartie nécessaire à la puissance de l'Etat dans l'économie moderne; elle constitue un facteur d'assainissement dans les relations de travail et contribue ainsi à la paix sociale aussi bien qu'à la justice sociale.

En outre, lors de l'adoption des conventions n^{os} 87 et 98, bien des constituants de l'OIT, et en particulier les travailleurs, craignaient que ces normes ne fussent que peu ratifiées ou tout au moins ne le fussent que par des pays démocratiques appliquant déjà dans leurs grandes lignes les principes contenus dans les conventions. Cette appréhension se révéla d'ailleurs largement infondée puisque ces conventions figurent parmi celles qui ont été le plus ratifiées (3).

Pourtant, à l'époque, les travailleurs estimaient que l'OIT devrait mettre sur pied une procédure qui serait ouverte contre tous les pays, qu'ils aient ou non ratifié les conventions de l'OIT en ce domaine. Faisant suite ainsi à un mémorandum déposé par diverses organisations syndicales, l'OIT passa un accord avec le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC). Cet accord reconnaissait la compétence de l'OIT en la matière et élaborait les grandes lignes d'une procédure destinée à assurer la protection de la liberté syndicale.

(2) La Déclaration des buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail, dite Déclaration de Philadelphie, a été adoptée en 1944.

(3) Au 31 décembre 1999, la convention n° 87 a été ratifiée par 127 Etats Membres et la convention n° 98 par 145 Etats Membres.

FONDEMENTS DE LA PROCÉDURE

La procédure ainsi mise sur pied constituait un savant compromis entre ceux qui auraient souhaité que l'action de l'OIT en matière de liberté syndicale puisse s'exercer sans restriction dans tous les Etats Membres et ceux qui estimaient que l'Organisation ne pouvait intervenir qu'en présence d'un engagement formel de l'Etat, à savoir la ratification des conventions pertinentes. Eternel débat entre les tenants de la primauté des principes supérieurs du droit international et les défenseurs de la souveraineté nationale.

Face à ces positions apparemment contradictoires, la solution possible ne pouvait que tenter de combiner les deux approches. Il fut donc finalement décidé que la procédure s'appliquerait aux Etats Membres qui n'ont pas ratifié les conventions sur la liberté syndicale — et même aux Etats non Membres de l'OIT mais ayant adhéré à l'Organisation des Nations Unies — mais que, dans ces cas, le consentement préalable de l'Etat mis en cause était nécessaire pour la mise en œuvre de la procédure.

En d'autres termes, la procédure instituée par l'accord entre l'ECOSOC et l'OIT reconnaissait en quelque sorte le caractère universel et moralement contraignant des principes de la liberté syndicale inscrits dans la Constitution de l'OIT. En revanche, la procédure ne reconnaissait pas l'universalité du contrôle en matière de liberté syndicale puisque celui-ci ne s'appliquait d'une manière obligatoire qu'aux Etats ayant ratifié les conventions.

Ce mécanisme, dont l'apparence a pu être qualifiée d'« hybride » (4), était au moment de sa création considéré comme largement insuffisant par ceux qui auraient souhaité que la procédure s'applique sans restriction à tous les Etats quelle que soit leur situation vis-à-vis de la ratification des conventions. A vrai dire, les premières années d'existence de la procédure allaient leur donner quelque peu raison puisque les premiers Etats visés par les plaintes refusèrent de se soumettre au nouveau mécanisme (5).

Mais la procédure contenait déjà en elle les germes qui allaient permettre d'en accroître considérablement l'étendue et la portée.

CARACTÉRISTIQUES DE LA PROCÉDURE

L'organe principal de la procédure était la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale. Cette commission, composée de personnalités indépendantes désignées par le Conseil d'administration du BIT sur proposition du Directeur général, est chargée d'examiner les

(4) Voir Jean-Michel BONVIN, *L'Organisation internationale du Travail*, PUF Sociologie, 1998, pp. 276 et s.

(5) Aucun accord des gouvernements sollicités n'a pu être obtenu avant 1964, date à laquelle le gouvernement du Japon a donné son consentement au déclenchement de la procédure.

plaintes en violation des droits syndicaux que le Conseil d'administration lui renvoie. Fonctionnant par groupe de trois membres, la Commission d'investigation et de conciliation est essentiellement un organe d'investigation mais peut examiner avec le gouvernement intéressé les possibilités de régler les difficultés par voie d'accord.

En raison de la réticence des Etats à donner leur consentement à l'examen de leur cas et du fait aussi que la procédure prévue à l'article 26 de la Constitution de l'OIT fut utilisée à plusieurs reprises dans le cadre des violations des conventions sur la liberté syndicale (6) dans les Etats les ayant ratifiées, la Commission d'investigation et de conciliation n'a été convoquée que rarement : six reprises en quelque cinquante ans, dont trois fois par des Etats non Membres de l'OIT (7).

Evidemment, pour déterminer s'il convenait de renvoyer un cas devant la commission ou tout au moins demander le consentement du gouvernement à ce renvoi, le Conseil d'administration devait procéder à un examen préliminaire du cas, et ce qu'il y ait ou non ratification des conventions. Afin de faciliter cet examen, le Conseil confia dans un premier temps cette mission à son Bureau, composé de son président issu du groupe gouvernemental et des deux vice-présidents employeur et travailleur. Mais devant l'afflux des plaintes et l'ampleur de la tâche et afin de répartir plus largement les responsabilités des décisions, le Conseil institua en son sein une commission tripartite, le Comité de la liberté syndicale composé de neuf membres titulaires et d'autant de membres suppléants, pour se livrer à l'examen préliminaire des cas. Un nouvel organe était né, qui, par aménagements successifs et par consentement quasi général au sein du Conseil d'administration, allait s'avérer être la véritable pierre angulaire de la protection de la liberté syndicale au sein de l'OIT.

En effet, le Comité de la liberté syndicale allait rapidement occuper la place centrale qui était initialement conférée à la Commission d'investigation et de conciliation. Cette évolution ne se fit pas attendre puisque dès 1953 le champ de compétence du comité était élargi par le Conseil. Ceci allait entraîner une conséquence fondamentale modifiant considérablement la nature de la procédure : un examen quant au fond des affaires en cause pouvait être entrepris et mené à bien sans ratification des conventions pertinentes et sans autorisation préalable des gouvernements concernés. Le rêve inassouvi du groupe des travailleurs devenait réalité : non seulement les principes étaient universels mais le contrôle lui-même le devenait.

Cette évolution — pour ne pas dire cette révolution — devait encore être accentuée par les perfectionnements successifs de la procédure du comité

(6) Cette procédure prévoit la possibilité d'instituer des commissions d'enquête dont la mise sur pied se fait sans nécessité de consentement préalable des Etats.

(7) Japon (1964-1966), Grèce (1965-66) Chili (1974-75) et, pour les Etats non Membres, Lesotho (1973-1975), Etats-Unis/Porto Rico (1978-1981) et Afrique du Sud (1991-92).

dont les caractéristiques se rapprochaient de plus en plus de celles de la Commission d'investigation et de conciliation.

LE COMITÉ DE LA LIBERTÉ SYNDICALE

Bien que de nature différente de la Commission d'investigation et de conciliation puisque de composition tripartite, le Comité de la liberté syndicale présente néanmoins par rapport aux autres commissions permanentes du Conseil d'administration certaines caractéristiques qui le différencient nettement, en particulier quant à sa composition, ses fonctions et sa procédure, et qui lui confèrent un caractère quasi judiciaire tout comme la commission en question.

Composition du comité

Un aspect spécifique du comité est le nombre réduit de ses membres. Depuis sa création, le Comité de la liberté syndicale est composé de neuf membres titulaires désignés par le Conseil d'administration en son sein et provenant en nombre égal des groupes gouvernemental, employeur et travailleur. Des membres suppléants sont également nommés par le Conseil. Ces derniers étaient à l'origine appelés à participer aux réunions seulement si, pour une raison quelconque, le membre titulaire n'était pas présent, afin que la composition initiale soit toujours respectée. Cependant, la pratique actuelle veut que les membres suppléants qui en font la demande peuvent participer à la discussion des cas soumis au comité, que tous les membres titulaires soient présents ou non, et ce après accord du président. Le comité se réunit exclusivement à huis clos ce qui signifie que les membres du Conseil d'administration non membres du comité ne peuvent assister à ses réunions même à titre d'observateurs. Il existe en outre une règle complémentaire qui prévoit que les membres du comité y siègent à titre individuel et ne représentent donc pas un pays ou une organisation déterminés. Il a été aussi convenu qu'aucun représentant ou ressortissant de l'Etat contre lequel une plainte a été formulée, ni aucune personne ayant signé la plainte, ne peut participer aux travaux du comité ni même être présent lors de l'examen de l'affaire en question.

Une autre caractéristique actuelle du Comité de la liberté syndicale, qui le différencie des autres commissions du Conseil d'administration et renforce encore son caractère quasi judiciaire, est que son président, désigné par le Conseil d'administration, est une personnalité indépendante, non membre du Conseil. Il a été procédé pour la première fois à l'élection d'un président indépendant en 1978. En adoptant cette règle, le Conseil d'administration avait souligné qu'il était souhaitable que la composition du Comité de la liberté syndicale offre en général, et dans la mesure du pos-

sible, un caractère de continuité et que ses membres doivent être parfaitement familiarisés avec les principes et les procédures en la matière.

Fonctions du comité

Le comité a été amené, à plusieurs reprises, à préciser quelle était la nature exacte de son mandat. Il a souligné à cet égard que la fonction de l'OIT en matière de liberté syndicale et de protection de l'individu est de contribuer à la mise en œuvre effective des principes généraux de la liberté syndicale qui est l'une des garanties primordiales de la paix et de la justice sociale. Sa fonction est de garantir et de promouvoir le droit d'association des travailleurs et des employeurs. Elle n'est pas de porter des accusations contre des gouvernements ou de les condamner. En outre, en accomplissant sa tâche, le comité a toujours pris le plus grand soin d'éviter de traiter des questions qui n'entrent pas dans sa compétence spécifique.

Parallèlement à son rôle essentiel, qui consiste à chercher à élucider les faits et à proposer des solutions pour les cas dont il est saisi, le comité, en examinant les quelque 2 000 affaires qui lui ont été soumises, a été à l'origine d'un corps important de décisions indiquant de quelle manière les principes de la liberté syndicale doivent s'appliquer dans des circonstances diverses. Les références constantes aux décisions ainsi adoptées dans des cas antérieurs constituent l'une des garanties essentielles de l'objectivité et l'impartialité des conclusions du comité. Ce nécessaire rappel aux cas examinés antérieurement et aux principes qui furent dégagés en ces occasions explique aussi pourquoi les rapports du Comité de la liberté syndicale sont approuvés par le Conseil d'administration sans que celui-ci y apporte des modifications.

Compte tenu de ses fonctions particulières, le comité a été amené à prendre toutes ses décisions à l'unanimité. L'ensemble des membres recherche donc, pour adopter les conclusions et recommandations, un consensus qui renforce incontestablement l'autorité morale du Comité de la liberté syndicale.

Procédure du comité

Pour exercer les responsabilités qui lui ont été assignées par le Conseil d'administration, le Comité de la liberté syndicale a établi, dès sa création en 1951, certaines règles de procédure. Par la suite, il a souvent fait le point de cette procédure en vue d'y apporter des améliorations, d'accélérer l'examen des cas et de veiller à ce qu'il soit donné suite à ses recommandations. Au fil des ans, le comité a adopté à cette fin un certain nombre de mesures entérinées par le Conseil d'administration.

La procédure demeure essentiellement basée sur des communications écrites, à savoir plaintes et informations complémentaires adressées par les organisations plaignantes et réponses des gouvernements. Lorsque le comité se trouve en présence de déclarations contradictoires quant aux faits, il lui est très difficile de prendre une décision. En pareils cas, des méthodes d'investigation plus directes sont nécessaires. Elles revêtent la forme de missions consultatives ou de missions de contacts directs effectuées par un représentant du Directeur général qui peut être soit un fonctionnaire du BIT, soit une personnalité extérieure indépendante (8).

Le comité peut aussi dans certains cas utiliser une procédure orale et entendre les représentants des plaignants et du gouvernement. Cette possibilité n'a toutefois été utilisée que très rarement (6 fois dans toute l'histoire du comité). En revanche, l'utilisation des missions sur place est plus fréquente puisque le comité y a eu recours à quelque 70 reprises depuis le milieu des années soixante-dix, date à laquelle cette possibilité a été prévue dans la procédure. Des missions préalables peuvent être également déléguées sur place dès réception d'une plainte contenant des allégations particulièrement graves en vue de faire part au gouvernement de la préoccupation de l'OIT, d'expliquer les principes de la liberté syndicale en cause, d'obtenir des informations et observations du gouvernement et l'inciter à coopérer pleinement à la procédure. Les pays visités à l'occasion des missions appartiennent à toutes les régions du monde et tous les systèmes politiques et économiques. Au cours de l'année passée, une innovation a été apportée par le comité quant aux types de missions qui peuvent être effectuées dans un pays. Il s'agit d'une mission tripartite du comité lui-même, employeur, travailleur et gouvernement, qui a été envoyée après accord du gouvernement dans le cadre de l'examen d'un cas concernant la Corée du Sud. C'est une forme de mission qui s'est avérée particulièrement utile pour montrer l'identité de vues qui existe au sein du comité malgré les sensibilités particulières de chacun des groupes. C'est aussi un excellent moyen de faire comprendre à chacun des partenaires sociaux nationaux la teneur et l'intérêt des conclusions antérieurement adoptées par le comité dans la mesure où les travailleurs ou employeurs du pays concerné seront sans doute plus enclins à écouter respectivement les explications du membre travailleur ou employeur du comité.

Toutes ces missions, de quelque nature que ce soit, ne peuvent être réellement efficaces que si les représentants de l'OIT peuvent l'effectuer en toute liberté. C'est la raison pour laquelle il a toujours été convenu avant l'envoi d'une mission sur place que les personnes la composant pourraient s'entretenir avec toutes les parties intéressées, qu'elles soient ou non reconnues

(8) Voir à ce sujet N. VALTICOS, « Une nouvelle forme d'action internationale : les contacts directs de l'OIT en matière d'application des conventions et de liberté syndicale », *Annuaire français de droit international*, vol. XXVII, 1981.

par le gouvernement. Si cette condition n'est pas remplie, la mission n'a tout simplement pas lieu.

Enfin, les plaintes peuvent être renvoyées à la Commission d'investigation et de conciliation, comme initialement prévu par la procédure. Dans chacun des six cas qui lui ont été soumis, la commission s'est livrée à un examen exhaustif de la situation après audition de témoins et mission dans le pays concerné dans la plupart des cas. Toutefois, outre la nécessité du consentement du gouvernement concerné, la sophistication progressive de la procédure du Comité de la liberté syndicale, et notamment le recours de plus en plus fréquent aux missions sur place, a quelque peu réduit l'intérêt de renvoyer les cas à la Commission d'investigation et de conciliation. La longueur et le coût de la procédure de la commission peuvent aussi expliquer une certaine réticence du Conseil à y avoir recours.

Plusieurs éléments de la procédure du comité qu'on ne retrouve qu'assez rarement dans les autres procédures internationales d'enquête et de règlement des différends expliquent aussi son succès. Tout d'abord, en ce qui concerne la recevabilité des plaintes, le comité ne s'estime pas lié par la définition nationale ou par la reconnaissance dans le pays d'une organisation de travailleurs ou d'employeurs. C'est sur cette base que des organisations en exil ou dans la clandestinité ont pu présenter des plaintes devant le comité, comme par exemple l'UGT en Espagne sous le franquisme, Solidarnosc en Pologne, ou plus récemment la Confédération des syndicats coréens (KCTU) ou le SBSI en Indonésie. En effet, une procédure qui ne serait ouverte qu'aux syndicats officiellement reconnus n'aurait que peu de signification, notamment dans les pays où il existe un syndicalisme unique inféodé au pouvoir. Même si le comité peut toujours être saisi par une organisation internationale de travailleurs ou d'employeurs, il est important pour les organisations non reconnues sur le plan national de savoir qu'elles peuvent avoir recours directement à l'OIT.

Deuxième élément très spécifique : la procédure ne prévoit pas l'épuisement des recours internes comme condition préalable à la présentation d'une plainte. Bien sûr, le comité peut reporter, s'il l'estime utile, l'examen d'un cas lorsqu'une procédure est en cours devant une instance nationale. Le comité peut aussi dans certains cas, lors de l'examen du fond, tenir compte de la non-utilisation des voies de recours nationales. Mais il importe que les organisations d'employeurs ou de travailleurs, lorsqu'elles estiment ne pas avoir la possibilité de se voir reconnaître leurs droits légitimes par les instances judiciaires nationales, puissent saisir immédiatement le Comité de la liberté syndicale. Procéder autrement en exigeant l'épuisement des recours internes équivaldrait sans aucun doute à un déni de justice, compte tenu notamment du délai parfois extrêmement long des procédures nationales et de l'indépendance toute relative des autorités judiciaires par rapport à l'exécutif dans certains pays.

Troisième élément spécifique : la possibilité pour le comité d'examiner les affaires qui lui sont soumises même sans réponse du gouvernement. Même si, dans la très grande majorité des cas, les gouvernements intéressés collaborent à l'examen des plaintes, il peut arriver parfois qu'ils ne répondent pas aussi rapidement que cela aurait été souhaitable. Le comité lance alors un appel pressant au gouvernement en lui indiquant qu'il examinera les allégations même en l'absence d'observations de sa part. Généralement, les gouvernements donnent suite à cette injonction. Ils comprennent en effet dans la plupart des cas, même si c'est parfois après quelques explications orales fournies par les fonctionnaires du BIT, que leur propre intérêt est de présenter leur point de vue afin qu'il soit pris en considération par le comité. Ceci explique que les cas examinés sans réponse du gouvernement ne dépassent pas à chaque session 2 à 3 pour cent des cas en instance.

Enfin, la procédure suivie par le comité prévoit la possibilité d'inviter les gouvernements à indiquer les mesures qu'ils ont prises à la suite des recommandations approuvées par le Conseil d'administration. Le comité a eu de plus en plus souvent recours à cette faculté qui lui permet de maintenir le dynamisme de son action et d'évaluer l'effet de ses recommandations. Parmi les résultats positifs notés par le comité ces dernières années dans des cas dont il avait été saisi, il convient de mentionner la libération d'un nombre important de syndicalistes qui avaient été arrêtés ou détenus, la réintégration de travailleurs licenciés à la suite de conflits du travail, l'annulation de décisions prononçant la dissolution d'une organisation ou destituant des dirigeants syndicaux de leurs fonctions, la reconnaissance ou le rétablissement de la personnalité juridique des syndicats, le rétablissement du droit de grève, l'élimination du contrôle du gouvernement sur les syndicats et, dans certains cas, des réformes importantes dans la législation syndicale, notamment à la faveur d'un changement de régime politique d'un pays (9).

Au-delà des résultats ainsi obtenus, il faut avoir conscience que le succès de la procédure dépend en fin de compte de la possibilité d'obtenir la collaboration des Etats intéressés. Les méthodes utilisées doivent donc maintenir un juste équilibre entre les pressions morales exercées par l'Organisation en faveur du respect de la liberté syndicale et l'acceptation par les gouvernements qu'il est de leur propre intérêt de participer à la procédure. Les gouvernements, comme les plaignants, doivent être convaincus que tous les cas seront examinés avec le plus grand soin et la plus grande équité possibles. Ceci peut expliquer que le souci d'avoir la meilleure connaissance

(9) Voir à cet égard A.J. POUYAT, « Les normes et les procédures de l'OIT en matière de liberté syndicale : un bilan », *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT), vol. 121, n° 3, mai-juin 1982, pp. 309-325; G. VON POTOBsky, « Liberté syndicale : l'impact de la convention n° 87 et l'action de l'OIT », *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT), vol. 137, n° 2, 1998, pp. 215-242. Voir aussi, dans le présent numéro, l'article d'Eric GRAVEL, « Impact des mécanismes de contrôle de l'OIT dans le domaine de la liberté syndicale (analyse des cas de progrès) ».

possible des faits grâce aux informations fournies par toutes les parties peut devoir l'emporter sur celui d'accélérer la procédure.

L'action en faveur de la liberté syndicale ne doit toutefois pas être considérée uniquement du point de vue des procédures de contrôle de l'application des conventions adoptées dans ce domaine et d'examen des cas de violation des droits syndicaux. L'un des buts de la procédure était aussi de fournir des voies de conciliation en cas de différend. Cet aspect de la procédure de plainte a peut-être été laissé dans l'ombre par le traitement, à partir surtout de documents écrits, d'un grand nombre d'allégations, mais les missions de contacts directs ont souvent permis, grâce à des discussions avec les diverses parties, d'envisager les solutions possibles. Il serait évidemment souhaitable de développer encore toutes les formes d'action par lesquelles l'OIT peut contribuer au règlement des conflits dans ce domaine essentiel.

A diverses reprises, la question s'est posée de savoir si, dans les cas de graves violations des droits syndicaux pour lesquels les recommandations du comité et du Conseil d'administration étaient restées sans suite, des mesures comme la suppression de la coopération technique pourraient être prises. Diverses considérations doivent être prises en compte à cet égard. Il peut arriver que des projets de l'OIT peuvent contribuer à améliorer les conditions de vie et de travail, et que la présence de l'OIT et la possibilité qu'elle offre de contacts avec les organisations et les institutions nationales peuvent servir également à provoquer une réaction plus favorable à son action tendant à assurer l'exercice de la liberté syndicale. En revanche, dans d'autres circonstances, un projet peut consolider une situation d'atteinte aux libertés syndicales, ce qui serait évidemment contraire aux objectifs de l'OIT. On a donc admis qu'il serait difficile d'établir une règle générale dans ce domaine, chaque cas devant être considéré dans son contexte propre.

Cas examinés par le comité

Bien que le Comité de la liberté syndicale soit régulièrement appelé à étudier des questions relatives à la législation, la majeure partie de son travail concerne des allégations portant sur des faits découlant de son application. Ces quatorze dernières années, le comité a examiné quelque 700 cas dont 51 pour cent concernent des pays d'Amérique (48 pour cent pour l'Amérique latine et 3 pour cent pour l'Amérique du Nord et les Caraïbes); 18 pour cent ont trait à des pays européens. L'Afrique et l'Asie-Océanie suivent de près avec 16 et 13 pour cent des cas respectivement. Le plus grand nombre des cas en Amérique latine ne doit pas être interprété comme une preuve indiscutable que la liberté syndicale est plus bafouée dans cette région du monde que dans d'autres. D'autres raisons peuvent expliquer cet état de fait : la renommée de l'OIT en Amérique latine, la tradition particulière-

ment militante du mouvement syndical dans ces pays, le peu de confiance que les syndicats ont dans la justice nationale de certains pays ou encore le prestige incontestable dont jouit le Comité de la liberté syndicale dans le continent et la parfaite connaissance de la procédure qu'ont les organisations syndicales latino-américaines. Il faut souligner aussi que, dans certains pays d'Afrique notamment, le non-recours à la procédure de plainte de l'OIT s'explique parfois par la faiblesse ou la vulnérabilité des mouvements syndicaux. L'utilisation inégale sur le plan géographique de cette procédure est regrettable, mais ce n'est pas l'OIT elle-même qui peut y remédier. Par définition, une procédure de plainte est une facilité dont la mise en route dépend d'initiatives venant de l'extérieur. Certes, l'OIT peut prendre des mesures en vue de faire connaître et comprendre le mieux possible ses normes et ses procédures, mais l'Organisation n'a pas pour mission d'encourager la présentation des plaintes. Pour apprécier dans quelle mesure la liberté syndicale est garantie dans l'ensemble des Etats Membres de l'OIT, il convient donc de se rapporter aux procédures de contrôle régulier, et notamment aux études d'ensemble réalisées par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, qui concernent tant les pays qui ont ratifié que ceux qui n'ont pas ratifié les conventions.

En ce qui concerne le contenu des plaintes, une étude statistique permet de constater que les allégations les plus fréquentes traitent de violations des droits de l'homme et d'actes de discrimination antisyndicale (licenciements ou autres sanctions) puis, dans un ordre décroissant, de violations de la négociation collective et du droit de grève, d'atteintes au libre fonctionnement interne des organisations (rédaction des statuts, élection des dirigeants, organisation de leurs activités) et constitution des organisations syndicales, restrictions législatives et actes d'ingérence.

La fréquence des différents types d'allégations présente cette distribution seulement depuis le début des années quatre-vingt-dix. En effet, auparavant, les plaintes liées à l'exercice des libertés publiques fondamentales (liberté de la personne, d'expression, de réunion, de manifestation) étaient de loin plus fréquentes puisqu'elles concernaient plus de la moitié des cas. Le changement de tendance est sans doute une preuve tangible du processus important de démocratisation qu'ont connu au cours de la dernière décennie plusieurs pays d'Amérique latine, d'Afrique, d'Europe de l'Est et d'Asie. De ce fait, les cas soumis au comité deviennent plus techniques mais sans aucun doute plus complexes. Ceci entraîne aussi peut-être une plus grande difficulté à trouver une entente unanime au sein du Comité de la liberté syndicale sur les conclusions à adopter et les recommandations à formuler au gouvernement. Il est en effet beaucoup plus difficile notamment pour les groupes travailleur et employeur de s'accorder sur des questions comme la grève et la négociation collective où des intérêts souvent contradictoires sont en jeu que sur des droits fondamentaux de l'homme dont

tous les membres reconnaissent l'importance, quel que soit le groupe auquel ils appartiennent. C'est donc tout à l'honneur du comité d'avoir su maintenir dans tous les cas, malgré les enjeux importants pour les différents groupes, cette unanimité qui permet d'accroître considérablement son influence.

*
* * *

Cette brève analyse de la procédure de l'OIT en matière de protection de la liberté syndicale met en exergue une constatation quelque peu paradoxale, du moins à première vue.

Mise sur pied avec difficultés et seulement après plus de trente années de vie de l'Organisation, la procédure instituée au début des années cinquante voyait son développement — voire son existence — largement compromis par les limites inhérentes au consensus nécessaire à son établissement. Le consentement préalable des gouvernements exigé pour la mettre en œuvre en limitait considérablement l'intérêt puisque de toute manière une procédure existait déjà pour les Etats s'étant engagés solennellement par la ratification à respecter les conventions.

Mais, par la force de proposition et de création qui a toujours caractérisé ses éléments les plus dynamiques, l'Organisation internationale du Travail a su très rapidement contourner l'obstacle qui se dressait devant l'universalité de la procédure.

On aurait pu penser alors que, pour le moins, les Etats qui s'étaient opposés lors de son adoption à une ouverture trop large de la procédure refuseraient de coopérer avec le Comité de la liberté syndicale. En réalité, il n'en fut rien. A part quelques rares exceptions, certes notables, comme par exemple l'Espagne de Franco ou certains gouvernements communistes, et notamment l'URSS, mais limitées dans le temps, puisque ces Etats finirent par participer à la procédure, l'immense majorité des gouvernements mis en cause accepta, bon gré mal gré, l'évolution de la procédure en apportant des réponses aux plaintes déposées à leur encontre et en acceptant ainsi que le Comité de la liberté syndicale examine les affaires les concernant. La légitimité du comité était donc largement reconnue.

Cette légitimité fut d'ailleurs encore plus solidement établie lorsque, en 1957, échoua la tentative du Directeur général d'alors, David Morse, d'abandonner la procédure existante en raison des contestations dont elle faisait l'objet en particulier au sein du monde communiste. Le Directeur général craignait sans doute que l'audace dont avait fait preuve l'Organisation en « universalisant » la procédure par la création du Comité de la liberté syndicale risquait de mettre en péril l'universalité — pourtant relative à l'époque — de l'Organisation.

Comment expliquer alors ce paradoxe : des Etats pour le moins réticents à une procédure largement ouverte participaient sans objection apparente à une procédure qui s'était élargie de façon significative.

Il convient évidemment de replacer la question dans le contexte de l'époque. Le fait que les critiques les plus acerbes du nouveau mécanisme provenaient des pays communistes tendait dans le climat de guerre froide qui prévalait dans les années cinquante à revêtir la procédure d'un attrait tout particulier pour les pays du monde occidental. Il s'agissait pour eux de faire en sorte que les plaintes dirigées contre ces pays puissent être examinées au sein de l'OIT. La nécessité d'une autorisation préalable des gouvernements empêchait qu'il en soit ainsi. L'élargissement de la procédure et de la compétence du Comité de la liberté syndicale à l'ensemble des Etats Membres permettait fort opportunément à l'Organisation de se livrer à un examen de la situation syndicale dans les pays en question. Cette position était partagée à la fois par le groupe travailleur largement dominé par la Confédération internationale des syndicats libres regroupant principalement les syndicats réformistes occidentaux et par le groupe employeur aussi désireux de permettre la mise sur la sellette des pays communistes.

Mais le facteur déterminant expliquant l'acceptation de la procédure par les Etats Membres est sans doute l'objectivité et la qualité des travaux du comité. Par sa nature tripartite, même si ses membres siègent à titre individuel, le comité apporte la garantie qu'il prend en considération dans l'élaboration de ses conclusions et recommandations l'opinion des divers acteurs des relations professionnelles. Cette composition qui, à l'origine, aurait pu être perçue comme un obstacle à la détermination commune de principes et à l'adoption d'un consensus est devenue une force dans la mesure où l'unanimité a été préservée même si ce fut parfois au prix de concessions mutuelles.

L'autorité morale ainsi acquise par le Comité de la liberté syndicale, dès ses premières années, ouvrait la voie aux approfondissements successifs qu'a connus par la suite la procédure : auditions des parties, missions sur place, examens par défaut, bilans réguliers de l'impact des conclusions et recommandations.

La question s'est posée encore récemment de savoir si cette procédure en matière de liberté syndicale pouvait être étendue à d'autres domaines fondamentaux des normes internationales du travail (abolition du travail forcé et non-discrimination en matière d'emploi). Le Directeur général, M. Michel Hansenne, avait envisagé cette possibilité dans le rapport qu'il avait soumis à la Conférence internationale du Travail en 1994. La brèche ainsi ouverte pour une extension de la procédure à d'autres domaines pourtant limités à des droits fondamentaux ne reçut qu'un accueil pour le moins réservé et même franchement hostile au sein du groupe employeur et par un nombre important de gouvernements. Les conditions historiques qui

entouraient l'institution de la procédure en matière de liberté syndicale, et plus particulièrement la création du Comité de la liberté syndicale, n'étaient de toute évidence plus réunies, et le consensus quelque peu factice regroupant gouvernements occidentaux, employeurs et travailleurs n'était plus d'actualité.

Cette prudence récente de l'Organisation, en tout cas plus marquée qu'au cours des décennies précédentes, a été heureusement battue en brèche par l'adoption en 1998 de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Reste une tâche primordiale pour l'OIT : l'établissement et la mise en œuvre du mécanisme de suivi de cette Déclaration. C'est à l'aune des décisions qui seront prises en ce domaine que l'Organisation internationale du Travail sera jugée sur sa capacité à maintenir et à développer son activité novatrice en faveur de la dignité de l'homme au travail.