

IMPACT DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE DE L'OIT DANS LE DOMAINE DE LA LIBERTÉ SYNDICALE (ANALYSE DES CAS DE PROGRÈS) (*)

PAR

E. GRAVEL

JURISTE, BUREAU INTERNATIONAL
DU TRAVAIL, B.I.T.

INTRODUCTION

Les normes internationales du travail ont constitué l'outil majeur de l'action de l'Organisation internationale du Travail (ci-après OIT) pour la promotion de la justice sociale, depuis sa création en 1919. La valeur et la signification de ces normes internationales du travail dépendent des effets pratiques que celles-ci peuvent avoir. Ainsi, l'activité normative de l'OIT a été, dès sa phase initiale, inspirée par la volonté d'assurer aux instruments adoptés un effet maximum. Cette volonté de mise en œuvre effective a été à l'origine de l'apparition progressive de divers mécanismes de contrôle qui devaient permettre de suivre l'effet donné aux conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail (CIT). Ces mécanismes de contrôle de l'OIT ont progressivement évolué à partir des fondements établis par la Constitution de l'OIT, au fil des fonctions qui leur ont été assignées par la CIT et le Conseil d'administration du Bureau international du Travail. Le propos de cet article est de démontrer, à partir d'un choix d'exemples, comment ce contrôle a pu exercer, au cours des 25 dernières années, une influence systématique et souvent décisive sur l'effet des normes de l'OIT dans le domaine de la liberté syndicale (1). Une première partie sera consacrée à l'analyse des procédures de contrôle en matière de liberté syndicale. Une deuxième partie tentera d'apprécier l'impact de ces procédures en analysant les cas de progrès survenus depuis un quart de siècle. Nous étudierons à cet effet le travail de la Commission d'ex-

(*) 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. L'auteur souhaiterait vivement remercier M^{me} B. Vézina pour sa lecture attentive de versions précédentes de cet article.

(1) Une première étude générale dans ce domaine, concernant toutes les normes et procédures de l'OIT, et non seulement celles touchant à la liberté syndicale, a été publiée en 1977 par le Bureau international du Travail (BIT). Voir BIT, *L'impact des conventions et recommandations internationales du travail*, 1977.

perts sur l'application des conventions et recommandations ainsi que celui du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, avant de formuler quelques remarques finales.

I. — PROCÉDURES DE CONTRÔLE EN MATIÈRE DE LIBERTÉ SYNDICALE

Le principe de la liberté syndicale fut exprimé pour la première fois dans la Constitution de l'OIT en 1919. Toutefois, ce n'est qu'en 1948 que les représentants des 40 Etats membres qui composaient l'OIT d'alors ont adopté la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical. L'année suivante voyait l'adoption du second instrument de base concernant les principes de la liberté syndicale soit la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective. Les principes de la liberté syndicale sont inclus aujourd'hui dans nombre d'instruments internationaux concernant les droits de l'homme et, plus précisément, les droits politiques et sociaux.

A. — *Procédure de contrôle régulier en matière de liberté syndicale*

La procédure régulière de contrôle dans le domaine de la liberté syndicale est assurée essentiellement par deux instances : la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et la Commission de l'application des normes de la CIT (2).

1. *Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations*

La commission d'experts a été créée en 1926 par la CIT. Elle a tenu sa première session en 1927 pour examiner les rapports que doivent soumettre périodiquement les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs au titre des articles 19, 22 et 35 de la Constitution de l'OIT (3).

(2) Pour une description de ces deux commissions, voir Département des normes internationales du travail : *Manuel sur les procédures en matière de conventions et de recommandations internationales du travail*, Rév. 2/1998, doc. Polycopié, BIT Genève 1998.

(3) L'art. 19(5)(e) se lit comme suit :

S'il s'agit d'une convention : ... si une convention n'obtient pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, le Membre ne sera soumis à aucune obligation, si ce n'est qu'il devra faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de sa législation et sur sa pratique concernant la question qui fait l'objet de la convention, en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toute disposition de la convention par voie législative, par voie administrative, par voie de contrats collectifs

Enfin, l'article 35 reprend les obligations de l'art. 19(5)(e) pour les territoires non métropolitains. Il s'agit d'un organe composé de 20 experts juridiques indépendants qui se réunissent une fois par an à Genève. Cette commission d'experts a relevé avec intérêt, au cours des années, le nombre des cas pour lesquels elle a été à même d'exprimer sa satisfaction pour les mesures prises par les gouvernements en vue d'introduire les modifications nécessaires dans la législation ou la pratique de leur pays à la suite de ses commentaires sur le degré de conformité de la législation ou de la pratique nationales avec les dispositions d'une convention ratifiée (4). Ainsi, depuis 50 ans, la commission a été à même d'exprimer sa satisfaction quant aux mesures prises par 67 gouvernements provenant de toutes les régions du monde. Aussi, la commission a décidé en 1964 de dresser chaque année de façon systématique une liste de ces mesures positives (5). Destiné à l'origine à contrebalancer les commentaires formulés, cet inventaire méthodique dressé au fil des années par la Commission d'experts témoigne de façon impressionnante des efforts que les gouvernements ont déployés afin que leur législation et leur pratique nationales soient conformes aux dispositions des conventions de l'OIT qu'ils ont ratifiées (6).

2. *Commission de l'application des normes de la CIT*

L'autre organe qui assure la procédure régulière de contrôle est la Commission de l'application des normes de la Conférence instituée à chaque session de la CIT. Cette commission politique tripartite discute le rapport de la Commission d'experts et convoque habituellement les représentants de certains gouvernements dont la situation y est mentionnée afin de procéder à un examen plus approfondi de leur situation. Ainsi, le contrôle exercé par la Commission d'experts est suivi, lors de la Commission de la CIT, « d'un dialogue direct entre gouvernements, employeurs et travailleurs qui pourra éventuellement mobiliser l'opinion publique internationale » (7).

ou par toute autre voie, et en exposant quelles difficultés empêchent ou retardent la ratification d'une telle convention.

Pour sa part, l'article 22 dispose que chacun des membres s'engage à présenter au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré. Ces rapports seront rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'administration et devront contenir les précisions demandées par ce dernier.

(4) BIT, *L'impact des conventions et recommandations du travail*, 1977, p. 56.

(5) Cette liste figure chaque année sous la rubrique « Cas de progrès », dans la première partie du rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, lequel est publié sous la désignation Rapport III (partie 4) dans la série des rapports portant sur des questions diverses qui sont soumis à la CIT.

(6) Concernant les cas de progrès relevés par la Commission d'experts jusqu'au milieu des années soixante-dix, voir l'étude du BIT *L'impact des conventions et recommandations internationales du travail*, 1977, pp. 56-57.

(7) BIT : *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution), rapport III (partie 4A) : rapport général et observations concernant certains pays*, CIT, 81^e session, 1994.

B. — *Procédure spéciale en matière de liberté syndicale*

Dès 1950, l'OIT, en accord avec le conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), a institué une procédure spéciale qui permet d'examiner les allégations relatives à des violations des droits syndicaux. Cette procédure fait intervenir deux organes : le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT et la Commission d'investigation et de conciliation en matière syndicale.

1. *Le Comité de la liberté syndicale*

Le Comité de la liberté syndicale est un comité tripartite du Conseil d'administration du BIT créé par l'OIT mais dont la procédure fut décidée en accord avec le Conseil économique et social des Nations Unies. A l'origine, le Comité de la liberté syndicale avait été créé pour procéder à un examen préliminaire des allégations et déterminer si celles-ci méritaient de faire l'objet d'un examen plus approfondi de la part d'un organe composé d'experts indépendants, la Commission d'investigation et de conciliation. Toutefois, il a été amené, la plupart du temps, à procéder lui-même à l'examen des plaintes quant au fond. Le comité a ainsi examiné plus de 2000 plaintes depuis sa création, six seulement ayant été renvoyées à la Commission d'investigation et de conciliation.

La procédure du Comité de la liberté syndicale peut être engagée soit par des organisations de travailleurs ou d'employeurs, soit par des gouvernements. En fait, les plaintes sont déposées, dans leur très grande majorité, par des organisations syndicales nationales ou internationales. La procédure peut s'appliquer indépendamment du fait que le pays mis en cause ait ratifié ou non les conventions relatives à la liberté syndicale.

Le Comité de la liberté syndicale procède à l'examen des cas qui lui sont soumis à partir surtout de preuves documentaires, les plaintes étant communiquées au gouvernement mis en cause et examinées en même temps que les commentaires reçus de celui-ci à titre de réponse. Cependant, il est arrivé fréquemment que des représentants de l'OIT se rendent dans le pays intéressé afin de recueillir des renseignements supplémentaires sur les éléments de la plainte et de discuter avec le gouvernement et les autres parties concernées. Ainsi, la procédure de contacts directs, qui était destinée à l'origine à permettre un examen plus détaillé des questions soulevées par le contrôle de l'application des conventions, est aussi utilisée maintenant en liaison avec les procédures spéciales en matière de liberté syndicale. Mise en œuvre dès 1962, la procédure de contacts directs a depuis été utilisée dans plus de 40 pays (8).

(8) Plus de 70 missions de contacts directs ont été effectuées par des fonctionnaires du BIT ou des personnes indépendantes. Plusieurs cas de progrès suite à une plainte devant le Comité

a) *La mise en place d'un contrôle du suivi des recommandations*

Une fois qu'une plainte a été déposée et que le comité a formulé des conclusions et recommandations sur cette plainte, ces recommandations sont communiquées au gouvernement et à la partie plaignante. La question a souvent été posée de savoir — lorsque des recommandations avaient été faites mais qu'un cas n'était plus à l'ordre du jour du comité — quelles avaient été les suites données par les gouvernements aux recommandations du comité. A cet égard, le comité s'est demandé, à sa session de novembre 1971, si son rôle et celui du Conseil d'administration du BIT devaient s'arrêter à la formulation de recommandations ou s'ils ne devaient pas aussi suivre l'évolution des affaires dont ils avaient eu à traiter pour constater si des mesures avaient été prises dans le sens des recommandations qu'ils avaient formulées (9).

Dans ce sens, à plusieurs reprises avant 1971, à la suite de renseignements fournis par les gouvernements intéressés eux-mêmes ou recueillis d'une autre source, le comité avait pu dresser un bilan sommaire des suites qui avaient été données dans certains pays aux recommandations du Conseil d'administration.

Toutefois, afin de renforcer sa procédure et pouvoir mieux évaluer les cas de progrès, le comité, à sa session de novembre 1971, a estimé qu'il serait indiqué de prendre des mesures plus systématiques à cet égard. Ainsi, depuis 1972, dans la plupart des cas où il suggère au Conseil d'administration de formuler des recommandations à un gouvernement, le comité ajoute à ses conclusions relatives à de tels cas un alinéa aux termes duquel le gouvernement intéressé est invité à indiquer, après une période raisonnable compte tenu des circonstances de chaque affaire, les suites qu'il a pu donner aux recommandations à lui adressées.

Egalement, depuis la même époque, une procédure d'appel pressant a été instaurée (10). Dans les cas où les gouvernements tardent à envoyer leurs observations au sujet des plaintes qui leur ont été communiquées, le comité mentionne ces gouvernements dans un paragraphe spécial de l'introduction de ses rapports, une fois écoulée une période raisonnable. Ce paragraphe contient un appel pressant à l'adresse des gouvernements et aussitôt après, des communications spéciales leur sont adressées par le Directeur général du BIT au nom du comité. Dans une phase ultérieure, si certains gouvernements continuent à ne pas répondre, ils sont prévenus que le comité pourra présenter à sa session suivante, par défaut, un rapport sur le fond de l'affaire.

de la liberté syndicale ont été constatés à la suite de ces missions. Notamment pour les pays suivants : Argentine (cas n° 1551), Bolivie (cas n° 814), Costa Rica (cas n° 1483), Côte d'Ivoire (cas n° 1594 et 1647), Le Salvador (cas n° 1524), Ethiopie (cas n° 887), Pologne (cas n° 909), Roumanie (cas n° 1492) Tunisie (cas n° 899) et Uruguay (cas n° 763).

(9) Voir 127^e rapport du Comité de la liberté syndicale, novembre 1971, paragr. 22 à 28.

(10) Voir 127^e rapport du Comité de la liberté syndicale, novembre 1971, paragr. 16 à 18.

faire ce qui accentue indéniablement la pression sur les gouvernements en vue d'obtenir une réponse de leur part.

Enfin, une autre règle de procédure a été introduite afin d'accroître l'efficacité du suivi des recommandations. Dans les cas où les gouvernements mis en cause font preuve d'un manque de coopération évident, le comité peut, à titre exceptionnel, recommander qu'il soit donné une plus grande publicité aux allégations formulées, aux recommandations du Conseil d'administration et à l'attitude négative des gouvernements intéressés.

b) *Impact des recommandations du Comité de la liberté syndicale*

Le Comité de la liberté syndicale a contribué maintes fois à l'abrogation ou à l'interruption de mesures qui portaient atteinte au libre exercice du droit syndical (11). Par exemple, nombre de cas soumis au comité ont eu trait à l'arrestation de syndicalistes, et il est souvent arrivé que le comité soit informé par la suite de leur libération. Il serait peut être hasardeux d'attribuer directement ces résultats à la seule action du comité. Toutefois les Etats ne sont pas indifférents aux pressions d'un organisme international qui exerce sa compétence au regard de principes et règles assurant l'état de droit et reconnus à l'échelle internationale dans des domaines aussi fondamentaux que la protection contre les arrestations arbitraires ou le droit de toute personne arrêtée à faire l'objet d'un procès rapide et équitable devant une autorité judiciaire impartiale. Ce souci des Etats de ne pas faire l'objet d'une plainte devant le Comité de la liberté syndicale est exacerbé également par le fait que cet organe a pour pratique, lorsque des syndicalistes sont traduits en justice, de demander communication du jugement du tribunal, de façon à pouvoir vérifier si ceux-ci ont été ou non poursuivis en raison de leurs activités syndicales. De plus, le comité n'abandonnera l'examen d'une affaire que dans la mesure où un gouvernement fournit des informations précises sur les détentions, les procédures judiciaires engagées et leur aboutissement. Ainsi, directement ou indirectement, l'intervention du Comité de la liberté syndicale a permis la libération de nombreux syndicalistes arrêtés ou la cessation de mesures antisyndicales. Dans une étude effectuée en 1982, on recensait plus de 500 syndicalistes qui avaient recouvré la liberté au cours des années précédentes (12).

Dans d'autres cas, le comité a été informé de mesures comme la réintégration de travailleurs congédiés à l'occasion d'un différend collectif du tra-

(11) Pour une étude plus générale de l'influence du mécanisme de protection des droits syndicaux de l'OIT durant les 20 premières années d'existence du Comité de la liberté syndicale, voir E.B. HAAS, *Human Rights and international action : the case of freedom of association* (Stanford, Californie, University Press, 1970); l'approche adoptée dans cette étude a été commentée dans la *Revue internationale du Travail*, janv. 1972, pp. 95-96.

(12) Voir A.J. POUYAT, « Les normes et les procédures de l'OIT en matière de liberté syndicale : un bilan », *Revue internationale du Travail*, vol. 121, n° 3, 1982, pp. 309-325.

vail, la cessation de l'intervention du ministère du Travail dans les affaires d'une centrale syndicale nationale, l'octroi de la personnalité juridique à diverses confédérations syndicales, l'adoption d'une nouvelle législation prévoyant la reconnaissance des organisations représentatives aux fins de négociations collectives ou encore, la formulation, à l'issue d'une enquête publique, d'une recommandation tendant à ce que des modifications législatives soient adoptées afin d'accorder aux agents de la fonction publique l'accès aux mécanismes d'arbitrage. Dans plusieurs de ces cas, le lien de causalité entre les recommandations du comité et le suivi donné par les gouvernements peut s'établir de façon assez nette. Dans certains cas, les gouvernements précisent même que les recommandations du comité ont servi de base à leurs actions.

L'efficacité du contrôle du comité ne peut toutefois se mesurer seulement aux incidences répressives. Même lorsque le lien de causalité entre les recommandations du comité et les suites données par les gouvernements n'est qu'implicite ou parfois difficile à établir, il peut être appelé à jouer un rôle plus préventif en incitant notamment, par sa seule existence et le contrôle qu'il peut exercer, les Etats à adopter avant de ratifier une convention, les mesures nécessaires à son application (13). Une autre manifestation de l'impact des travaux du comité est le retrait des plaintes. En effet, dans plusieurs cas, le dépôt de la plainte a incité les parties à négocier et le comité, avant même qu'il n'ait eu à se prononcer, a été informé qu'un accord satisfaisant avait été conclu (14). En outre, il convient également de souligner que, dans certains cas, la seule menace de dépôt d'une plainte a suffi à permettre aux parties en litige d'en arriver à une entente. Enfin, le caractère unanime des décisions du comité, organe tripartite, ne peut qu'accroître la force morale qu'il exerce auprès des gouvernements, travailleurs et employeurs, et par conséquent l'efficacité des recommandations qu'il formule.

(13) Sur l'efficacité des systèmes de contrôle de l'OIT, voir N. VALTICOS, *Droit international du travail*, 2^e édition, Dalloz, Paris, 1983, pp. 581 à 632. Sur le rôle préventif du Comité de la liberté syndicale, voir également l'étude *L'impact des conventions et recommandations internationales du travail*, BIT, 1977, pp. 81-82.

(14) Voir par exemple, les cas n^{os} 1455-1456-1496-1515 (Argentine). En ce qui concerne ces cas, le gouvernement argentin avait demandé au BIT, en novembre 1989, l'envoi d'une mission de contacts directs afin d'examiner de manière approfondie les problèmes soulevés par les organisations plaignantes. Cette mission de contacts directs s'est tenue en mars 1990. A sa session de mai 1990, le comité s'est prononcé sur les demandes de suspension de la procédure et de retrait des plaintes présentées par les organisations plaignantes. A cet égard, le comité a noté que le gouvernement appuyait lesdites demandes et que, selon le rapport de la mission de contacts directs, ces demandes avaient été exprimées librement. Le comité a aussi observé que selon les actes signés par les organisations plaignantes avec le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, les parties avaient décidé de constituer des commissions spéciales qui seraient chargées d'analyser les problèmes à l'origine des plaintes et de proposer des solutions. Le comité a donc décidé d'accorder une suite favorable aux demandes de suspension de la procédure ou de retrait des plaintes et s'est félicité que les pourparlers entre les parties sur les questions dont le comité avait été saisi avant l'arrivée de la mission aient débouché sur un accord motivé par le désir des parties de rechercher entre elles une solution aux problèmes posés.

Au-delà des mesures correctives qui ont pu ainsi être obtenues, ce mécanisme de protection en matière de liberté syndicale a joué un rôle positif en permettant de préciser, dans des situations concrètes, les diverses conséquences pratiques des principes généraux énoncés dans les conventions pertinentes de l'OIT, tout comme les tribunaux, au niveau national, sont appelés, par leurs décisions à donner vie et signification aux préceptes énoncés dans les codes et les lois. Le vaste ensemble des décisions rendues par le comité, qui ont du reste été répertoriées sous la forme d'un recueil de jurisprudence (15), constitue, pour les gouvernements et pour les organisations de travailleurs et d'employeurs, une source précieuse d'orientations quant à la portée et aux limites des droits syndicaux, et à la conciliation des exigences de la législation générale applicable dans le pays avec le respect des droits, garanties et principes internationaux y relatifs.

3. 3. *La commission d'investigation et de conciliation en matière syndicale*

La commission d'investigation et de conciliation en matière syndicale a également été créée en accord avec l'ECOSOC et examine le même type de plainte que le Comité de la liberté syndicale. Toutefois pour ce faire, elle doit obtenir le consentement du gouvernement intéressé. Elle peut aussi examiner des plaintes en violation de la liberté syndicale contre des Etats non Membres de l'OIT lorsque ces plaintes concernent un Etat membre de l'ONU, lui ont été adressées par les Nations Unies et le pays concerné y consent. Cette commission est composée de trois experts indépendants nommés de manière *ad hoc* par le Conseil d'administration du BIT. Cette commission a été établie pour la première fois en 1964 dans une affaire concernant le Japon (16). Elle a par la suite eu à traiter des affaires concernant la Grèce (1965-66) (17), le Lesotho (1973-75) (18), le Chili (1974-75) (19), les Etats-Unis/Porto Rico (1978-81) (20) et finalement dans une affaire plus récente concernant l'Afrique du Sud (1991-92) (21).

(15) Voir le *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, 4^e édition, 1996.

(16) BIT : *Bulletin officiel* (Genève), Supplément spécial, vol. XLIX, n° 1, janv. 1966.

(17) BIT : *Bulletin officiel* (Genève), Supplément spécial, vol. XLIX, n° 3, juillet 1966.

(18) BIT : *Bulletin officiel* (Genève), vol. LVIII, 1975, série A, n° 3, p. 234 et vol. LIX, 1976, série A, n° 3, p. 141.

(19) BIT : *La situation syndicale au Chili*, Rapport de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale (Genève, 1975); et 197^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 823, BIT : *Bulletin officiel* (Genève), vol. LXII, 1979, série B, n° 3, paragr. 362-432 et annexe, pp. 88-117.

(20) BIT : *Bulletin officiel* (Genève), vol. LXI, 1978, série B, n° 2, pp. 4-6, paragr. 20-25; le rapport de la commission a été soumis au Conseil d'administration lors de la 218^e session, doc. GB 218/7/2 (polycopié).

(21) BIT : *Bulletin officiel* (Genève), Supplément spécial, vol. LXXV, 1992, série B.

II. — ANALYSE DES CAS DE PROGRÈS

Pour l'OIT, la ratification d'une convention ne constitue que le premier pas dans la mise en œuvre des normes, l'essentiel résidant évidemment dans leur application en droit et en pratique. A cet égard, force est de constater qu'un nombre considérable de questions touchant au respect des conventions nos^o 87 et 98 et qui ont fait l'objet de commentaires des organes de contrôle de l'OIT depuis de nombreuses années ont été résolues ou sont en voie de l'être.

A. — *Pour le Comité de la liberté syndicale*

De 1971 à 1996, le Comité de la liberté syndicale a observé près de 120 cas de progrès à la suite des recommandations qu'il avait formulées au regard des plaintes qu'il a eu à traiter. Ce chiffre pourrait être substantiellement plus élevé puisqu'à de nombreuses reprises, le comité a préféré examiner dans un seul cas plusieurs plaintes déposées contre le même gouvernement et concernant les mêmes violations. En outre, il convient d'insister sur le fait que le comité ne peut répertorier ces cas de progrès que dans la mesure où les gouvernements concernés lui fournissent des informations à cet égard. Ces cas de progrès sont parfois très significatifs. Toutefois, l'importance des progrès accomplis doit être évaluée en fonction de chaque cas et le fait que des mesures d'application particulières soient prises dans un cas donné ne signifie pas que toutes les difficultés et tous les problèmes existants ont été résolus de manière satisfaisante.

Si l'on procède tout d'abord à une analyse de ces cas d'un point de vue géographique, on constate que sur une période de 25 ans, 60 pays répartis sur cinq continents ont, à un moment ou à un autre, pris des mesures à la suite des recommandations du comité ou informé le comité de développements positifs survenus dans le domaine de la liberté syndicale. Sur tous les cas de progrès répertoriés, 37 % concernent l'Amérique latine, 23 % l'Europe, 17 % l'Afrique, 15 % l'Asie, 5 % l'Amérique du nord et 3 % l'Océanie.

Des chiffres et des pourcentages bruts comme ceux-ci se limitent à présenter le rôle joué par le Comité de la liberté syndicale en matière de cas de progrès que d'un point de vue statistique global. Néanmoins, ils démontrent clairement que des progrès dans le domaine de la liberté syndicale ont été constatés dans toutes les régions du monde.

D'un point de vue substantif, ces cas de progrès ont trait à une panoplie de questions relatives aux principes de la liberté syndicale contenus dans les conventions n^{os} 87 et 98. Ils comprennent entre autres :

- des changements dans la législation qui se traduisent par l'abrogation ou la modification des dispositions contraires aux principes de la liberté

syndicale (concernant les changements législatifs, la plupart de ces cas sont appuyés ou relayés par les commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations). A cet égard, la suppression du monopole syndical imposé par la loi ou celle du rôle dirigeant d'un parti unique inféodé au pouvoir constitue sans doute les cas les plus fréquents de progrès dans l'application de la convention n° 87 au cours des dernières années (22).

- la libération de syndicalistes détenus pour des motifs liés à leurs activités syndicales. En ce qui concerne les nombreuses plaintes portant sur l'emprisonnement ou la condamnation de syndicalistes, le Comité de la liberté syndicale a toujours considéré qu'il appartient au gouvernement de prouver que la mesure contestée n'est pas motivée par des activités syndicales, mais seulement par des actes dépassant le cadre syndical, amenant de ce fait, la fonction de la presse (23);
- la réintégration dans leurs fonctions de dirigeants syndicaux et de travailleurs congédiés à l'occasion d'un différend collectif de travail ou qui avaient été victimes de mesures antisyndicales;
- la constitution d'organisation sans autorisation préalable et l'octroi de la personnalité juridique à diverses confédérations syndicales;
- l'extension du droit de grève à certaines catégories de travailleurs (par exemple les fonctionnaires et agents de l'Etat) et l'assouplissement des procédures préalables au déclenchement de grèves. Dans certains cas, l'interdiction du droit de grève des travailleurs a été supprimée et les peines de prison pour faits de grève ont été annulées;
- une protection accrue et plus efficace contre les actes de discrimination antisyndicale;
- l'octroi du droit de négociation collective et l'accès aux mécanismes d'arbitrage pour les travailleurs de l'Etat;
- le droit des syndicats d'organiser leur gestion et le libre fonctionnement des organisations (droit d'élaborer les statuts et règlements). A cet égard, on peut relever que dans certains pays, la tutelle administrative sur les syndicats a été supprimée ou les larges pouvoirs de contrôle ou d'enquêtes des autorités sur les activités des syndicats, sur les réunions syndicales et sur la gestion des fonds syndicaux ont été levés;
- l'octroi de garanties compensatoires pour les travailleurs dont le droit de grève fait l'objet de restrictions ou d'interdictions.

Il convient de mentionner que, dans certains cas, les progrès accomplis ont été indéniablement liés au changement de régime politique dans le pays

(22) Sur cette question, voir *infra*, partie II B).

(23) Pour une analyse récente en ce domaine, voir G. VON POTOBISKY, « Liberté syndicale : l'impact de la convention n° 87 et l'action de l'OIT », *Revue internationale du Travail*, vol. 137, n° 2, 1998, pp. 234-235.

concerné (24). Le nombre de plaintes qui touchent aux droits fondamentaux indispensables à l'exercice de la liberté syndicale tel le droit à la liberté et la sûreté de la personne dépend malheureusement souvent de la situation politique qui prévaut dans le pays (25). A ce propos, le Comité de la liberté syndicale a maintes fois insisté sur le principe selon lequel, bien qu'un gouvernement ne puisse être tenu responsable d'événements survenus sous un gouvernement précédent, il existe un lien de continuité entre les gouvernements qui se succèdent dans un même Etat. Ainsi, un nouveau gouvernement pourra être tenu responsable de toutes suites que des événements qui se sont produits sous le régime de son prédécesseur peuvent continuer d'avoir depuis son accession au pouvoir et devra prendre toutes les mesures nécessaires pour remédier aux conséquences négatives de ces faits (26).

Si le Comité de la liberté syndicale a noté depuis 25 ans une évolution positive considérable en matière de droit syndical, force est de constater qu'il subsiste dans certains pays des difficultés sérieuses et parfois persistantes en ce qui concerne les droits fondamentaux garantis par les conventions nos^o 87 et 98. Toutefois, conclure que ces problèmes sont généraux ou que la situation va en s'aggravant serait négliger le fait que depuis les renforcements de la procédure de suivi des recommandations du comité en 1971, les cas de progrès répertoriés sont en progression constante. Cette progression, observée d'abord dans les années soixante-dix et qui s'est poursuivie au cours de la décennie suivante, s'est nettement accélérée par la suite. En effet, pour la seule année 1996, plus de cas de progrès ont été répertoriés que pour toute la période 1971-1977. Il est vrai que cette amélioration résulte en partie du fait que les gouvernements sont vraisemblablement plus consciencieux dans leur volonté de tenir le comité informé. Ils répugnent en effet de plus en plus à ce que leurs manquements et le non-respect de leurs obligations internationales soient discutés publiquement, et ce, à l'heure où les nouveaux moyens de communication permettent à l'information de circuler plus efficacement que jamais. Toutefois, cette progression tend également à démontrer que, malgré les problèmes qui subsistent dans certaines régions du monde, l'impact des recommandations du Comité de la liberté syndicale est non seulement indéniable mais s'est considérablement accru au cours des dernières décennies.

(24) Voir notamment, les cas nos^o 672, 768, 802, 819, 822 et 847 (République Dominicaine), 842 (Argentine), 1419 (Panama), 1682, 1711 et 1716 (Haïti). Dans tous ces cas, le comité a constaté, d'une manière générale, que le changement de gouvernement intervenu depuis le moment où les plaintes avaient été déposées avait amené une évolution favorable de la situation syndicale dans le pays.

(25) A cet égard, il convient de rappeler la résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 54^e session en 1970 : Compte rendu des travaux (Genève, BIT, 1971) pp. 745-798.

(26) Voir notamment les remarques du Comité de la liberté syndicale dans son 131^e rapport, paragraphes 79 à 92, concernant le cas n^o 571 (Bolivie).

B. — *Pour la Commission d'experts
pour l'application des conventions et recommandations*

Avant d'analyser les cas de progrès répertoriés par la commission d'experts depuis 25 ans, il est important de souligner les liens qui existent entre le travail du Comité de la liberté syndicale et celui de la commission. Lorsqu'un problème législatif se pose et que le pays concerné a ratifié les conventions faisant l'objet de la plainte, le comité peut attirer et, de fait, attire souvent l'attention de la commission d'experts sur ces aspects du cas. Cette dernière est à même alors de suivre l'évolution de la situation lors de l'examen régulier des rapports du gouvernement sur la convention en cause.

Ainsi, en examinant la pratique et la législation d'un pays dans le cadre de l'examen régulier de l'application des conventions (aux termes de l'article 22 de la Constitution de l'OIT), la commission peut être amenée à tenir compte des recommandations unanimes du Comité de la liberté syndicale. Bien que le comité et la commission diffèrent par leur composition, la nature de leurs fonctions et celle de leur procédure, ils se fondent sur les mêmes principes, qui conservent une portée universelle et ne sauraient faire l'objet d'une application sélective (27).

De 1971 à 1996, la commission d'experts a exprimé sa satisfaction dans près de 140 cas concernant toutes les conventions sur la liberté syndicale (28) au sujet de modifications apportées par divers Etats membres dans leur législation ou leur pratique nationales afin de donner suite à ses commentaires et observations, éventuellement repris par le Comité de la liberté syndicale, la Commission de l'application des normes de la CIT, ou les deux. Ces progrès substantiels, tant par leur nombre que par leur pertinence, témoignent de la vitalité et de l'actualité du système de contrôle de l'application des normes de l'OIT.

Si l'on procède une fois de plus à une analyse de ces cas d'un point de vue géographique, on constate que 79 pays répartis dans toutes les régions du monde ont apporté des modifications dans leur législation ou leur pratique afin de donner suite aux commentaires et observations de la Commission d'experts. Tout comme pour le Comité de la liberté syndicale, le nombre de cas de progrès notés par la Commission d'experts n'a cessé de progresser au cours des dernières décennies. En fait, plus de la moitié de ces cas de progrès ont pu être observés depuis le début des années quatre-vingt-dix.

(27) Voir l'étude d'ensemble, *Liberté syndicale et négociation collective*, CIT, 81^e session, 1994, paragr. 20.

(28) Convention n° 11 sur le droit d'association (agriculture), 1921, Convention n° 84 sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947, Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et Convention n° 135 concernant les représentants des travailleurs, 1971.

Le fait marquant de la dernière décennie dans ce domaine est sans aucun doute le passage, dans de nombreux pays, d'une situation d'unicité syndicale, la plupart du temps inscrite dans la législation, vers un régime offrant la possibilité du pluralisme syndical. Si cette mutation s'est notamment manifestée dans les pays d'Europe centrale et orientale (29), il a été également possible de constater des évolutions importantes en la matière dans plusieurs pays du continent africain (30) et en Amérique latine (31). En fait, depuis 1990, 17 pays ont introduit la possibilité du pluralisme syndical dans leur législation, contre seulement deux pays au cours des vingt années précédentes.

Ces cas de progrès touchent également d'autres domaines, notamment :

- l'extension du droit syndical aux fonctionnaires, infirmiers, enseignants, employés des institutions religieuses ou charitables, pompiers, travailleurs à domicile, employés de maison, travailleurs ruraux, marins, travailleurs du secteur informel et aux travailleurs étrangers, qui est intervenu dans de nombreux pays;
- le droit des organisations d'employeurs et de travailleurs d'élire librement leurs représentants; à cet effet, on note qu'un nombre important de législations ont été modifiées pour ne plus imposer d'entraves indues en matière d'éligibilité, de procédure électorale et de destitution de dirigeants syndicaux;
- l'octroi du droit de grève à différentes catégories de travailleurs et, de façon plus générale, l'adoption par onze pays de nouveaux Codes du travail destinés à assurer une plus grande conformité avec les principes de la liberté syndicale contenues dans les conventions n^{os} 87 et 98.

Ces cas témoignent des efforts déployés par les gouvernements pour assurer la conformité de la législation et de la pratique nationales avec les dispositions des conventions de l'OIT qu'ils ont ratifiées. Comme pour le Comité de la liberté syndicale, la commission a souligné régulièrement que ce n'était pas là les seuls cas où les conventions et les recommandations exerçaient une influence tangible sur la législation et la pratique des Etats membres. Par exemple, la commission a noté de nouveau en 1996 un certain nombre de cas où il est apparu, d'après le premier rapport sur l'application d'une convention, que de nouvelles mesures d'ordre législatif ou autres avaient été adoptées peu avant ou après la ratification de manière

(29) Par exemple : Bélarus (BIT, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (ci-après RCE) 1991, p. 161 et RCE 1993, p. 188); Bulgarie (RCE 1991, p. 163); Hongrie (RCE 1991, p. 189); Pologne (RCE 1990, p. 216); Roumanie (RCE 1991, p. 216); Fédération de Russie (RCE 1991, p. 232); Ukraine (RCE 1991, p. 232).

(30) Par exemple : Algérie (RCE 1991, p. 151); Cap Vert (RCE, observation de 1994 concernant la convention no. 98); Congo (RCE 1993, p. 197); Ethiopie (RCE 1993, p. 209); Rwanda (RCE 1993, p. 243).

(31) Par exemple : Paraguay (RCE 1994, p. 237).

à mettre la situation nationale en conformité avec le droit international (32).

En dépit de ces progrès nombreux et significatifs, la commission n'a pu s'empêcher de constater, sur la base des rapports fournis par les gouvernements (au titre des articles 19 et 22 de la Constitution de l'OIT), ainsi que des autres renseignements dont elle dispose (observations des organisations d'employeurs et de travailleurs, rapports du Comité de la liberté syndicale, rapports des missions de contacts directs, débats de la Commission de l'application des normes de la CIT), qu'il subsiste dans certains pays des difficultés sérieuses, voire persistantes, en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux garantis par les conventions nos^o 87 et 98 (33).

CONCLUSION

Les procédures de contrôle de l'OIT en matière de liberté syndicale ont fait preuve, au fil des années, d'une efficacité indéniable. L'augmentation des cas de progrès répertoriés par le Comité de liberté syndicale et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations ne constitue qu'un des aspects les plus marquants de cette efficacité. Celle-ci se fonde aussi sur le résultat de l'action conjointe des différents éléments du système de contrôle où intervient, outre le comité et la commission d'experts, la Commission de l'application des normes de la CIT, enceinte au sein de laquelle les gouvernements sont interpellés directement en vue de prendre des engagements concrets concernant leurs obligations internationales.

En 1994, l'idée lancée par le Directeur Général de l'OIT de donner la priorité au renforcement du système de contrôle de l'OIT destiné à assurer un meilleur respect des droits fondamentaux de l'homme relevant de la compétence de l'Organisation s'appuyait sur le précédent établi par la procédure spéciale relative à la liberté syndicale (34). A cette occasion, après avoir rappelé que le système de contrôle de l'OIT se fondait sur le dialogue en faisant appel à l'autorité juridique de la commission d'experts et à l'autorité politique de la commission des normes de la CIT et du Conseil d'administration, le Directeur général a estimé qu'il fallait maintenir la philosophie institutionnelle du système de contrôle, fondée sur la persuasion et non la coercition. A cet égard, il a souligné que « le remarquable succès de la procédure de la liberté syndicale » a montré que, sans créer des obligations allant au-delà de celles auxquelles les Etats ont déjà souscrit en qualité de

(32) Voir RCE 1996, paragr. 105-114.

(33) Voir à cet effet l'Etude d'ensemble, *Liberté syndicale et négociation collective*, Conférence internationale du Travail, 81^e session, 1994, paragr. 266-283.

(34) « Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre », *rapport du Directeur général*, CIT, 81^e session, 1994. Voir en particulier les pp. 52 et s.

Membres de l'OIT ou en vertu des conventions ratifiées, il est possible, lorsqu'existe au départ un certain consensus, de conduire une action de promotion des droits sociaux fondamentaux efficace. Depuis, la CIT a adopté, à sa 86^e session en juin 1998, une *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux et son suivi*. Cette *Déclaration* réaffirme que les Etats membres de l'Organisation ont l'obligation de « respecter, promouvoir et réaliser de bonne foi » le droit d'organisation des travailleurs et des employeurs et le droit effectif de négociation collective, ainsi que d'œuvrer à l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire, à l'abolition effective du travail des enfants et à l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. La *Déclaration* comporte également un mécanisme de suivi ayant pour objet « d'encourager les efforts déployés par les Membres de l'Organisation en vue de promouvoir les principes et droit fondamentaux consacrés par la Constitution de l'OIT ainsi que la Déclaration de Philadelphie » (35).

Dans ce contexte, on ne peut qu'espérer que l'évolution favorable des cas de progrès dans le domaine de la liberté syndicale se poursuive et s'accroisse. Ces progrès sensibles sont le fruit non seulement du dialogue persévérant et constant entretenu par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et par la Commission de l'application des normes de la CIT, mais aussi de l'action patiente du Comité de la liberté syndicale. A cet égard, la question du renforcement des mécanismes de contrôle de l'OIT ne pourra que contribuer, à long terme, au respect toujours plus accru des droits fondamentaux et syndicaux.

(35) BIT. 1998a : *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, CIT, 86^e session, juin 1998.