

AVANT-PROPOS

DROITS DU TRAVAIL, DROITS DE L'HOMME

Pour ceux qui s'intéressent aux questions des droits de l'homme et des droits fondamentaux du travail, 1998 est une année particulière, une année de bilan avec son cortège de satisfactions et d'inquiétudes. Les droits fondamentaux sont encore souvent bafoués. Les conflits armés persistent, la pauvreté n'a pas été éradiquée, les femmes ne bénéficient pas partout des mêmes droits que les hommes, des millions d'enfants travaillent. Ceux qui, il y a cinquante ans, nourrissaient les plus hautes espérances ont été déçus. Et pourtant que de chemin parcouru! Rares sont ceux qui souhaiteraient revenir en arrière. Deux instruments internationaux adoptés en 1948, voici tout juste cinquante ans, expliquent en partie les progrès réalisés. En effet, la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, adoptés en juillet par la Conférence internationale du Travail, a officialisé dans la législation internationale du travail le droit des travailleurs et des employeurs à s'associer librement, sans autorisation préalable. Plus tard, cette même année, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration universelle des droits de l'homme qui a jeté les bases de la lutte pour le respect des droits de l'homme dans le monde entier.

A lui seul, ce double anniversaire ne justifie pas que la *Revue internationale du Travail* consacre un numéro spécial aux droits de l'homme et aux droits du travail. En fait, l'objectif de cette livraison est plus fondamental: montrer à un public plus large et de générations diverses ce que ces instruments importants, notamment la convention n° 87, ont permis d'obtenir et ce que l'on peut encore en attendre. Ces instruments peuvent être extrêmement utiles à ceux qui aspirent à un monde où l'humanité et la dignité de chacun soient pleinement respectées. Un nouveau pas vient d'être accompli en ce sens avec l'adoption par la Conférence internationale du Travail, en juin 1998, d'une Déclaration solennelle relative aux principes et droits fondamentaux au travail qui non seulement réaffirme les principes qui

sous-tendent les conventions fondamentales de l'Organisation, mais, en outre, encourage activement l'application de ces principes dans tous les Etats Membres.

Ce numéro spécial porte essentiellement sur le droit fondamental à la liberté syndicale. Il ne fait aucun doute que la liberté de s'associer avec des personnes de son choix en vue de la réalisation d'objectifs communs est un droit précieux, inestimable, nulle part plus apprécié que là où il est bafoué. Comme l'énonce la Déclaration universelle des droits de l'homme: «Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques» (article 20). Ce principe a été consacré dans le droit international du travail avec la convention n° 87: «Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières» (article 2). Si le principe de la liberté des travailleurs et des employeurs de s'associer rencontre aujourd'hui peu d'opposition ouverte, son application pratique se heurte à de nombreuses résistances. D'aucuns mettent encore en doute l'opportunité d'offrir ces droits à tous, et la vigilance demeure de mise. Sans droit d'association, exercé ou non, bien maigres sont les perspectives de voir s'instaurer la justice sociale.

Nul n'est besoin de remonter à la préhistoire pour trouver un monde où le droit à la liberté de parole, de réunion et d'organisation était limité à quelques privilégiés. Ce n'est qu'après que la créativité humaine se fut libérée de l'emprise féodale et que la société industrielle fut apparue que certains esprits avertis se sont avisés de ce que le respect des droits de l'homme pourrait servir l'intérêt de tous. Il a fallu très longtemps pour que ces principes soient énoncés au niveau international. Ce n'est qu'au cours de ce siècle que le processus de développement institutionnel s'est enclenché, jetant les bases des instruments internationaux que beaucoup considèrent aujourd'hui comme acquis. L'Organisation internationale du Travail a joué à cet égard un rôle essentiel.

Les principes fondamentaux des droits du travail et des droits de l'homme sont énoncés dans la Constitution de l'OIT de 1919 ainsi que dans la Déclaration de Philadelphie de 1944 (annexée à la Constitution). Plus particulièrement, le Préambule de la Constitution fait référence à «l'affirmation du principe de la liberté syndicale» face à l'injustice, à la souffrance et aux privations. La Déclaration de Philadelphie réaffirme que «la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu» (article 1*b*)) et constitue un principe fondamental à la base de l'Organisation. Au sujet de la pertinence et de l'universalité des droits fondamentaux de l'homme et du travail, la Conférence internationale du Travail a déclaré en 1998 que l'ensemble des Membres ont l'obligation «de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi [...] les principes concernant les droits fondamentaux qui font l'objet des dites conventions [fondamentales de l'OIT], à savoir: a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective;

[...]» (article 2). Sachant que la quasi-totalité des pays et territoires du globe sont Membres de l'Organisation et que le nombre d'Etats indépendants est largement supérieur à celui de 1919, cette réaffirmation prend un relief particulier.

Elle est également nécessaire. Bien que 122 des 174 Etats Membres de l'OIT soient liés par la convention n° 87, la moitié de la population mondiale à peine vit dans des pays ayant ratifié cet instrument et très peu nombreux sont les pays les plus peuplés à l'avoir fait. Pourtant, la Déclaration de 1998 et son suivi s'appliquent à tous les Etats Membres de l'OIT. L'engagement qu'implique cette Déclaration aggrave les conséquences de la violation des droits fondamentaux. En effet, si ce texte n'énonce aucun droit nouveau, il institue par contre un suivi efficace consistant notamment à obtenir des Etats Membres qu'ils présentent des rapports réguliers portant sur les quatre grands domaines auxquels ont trait les droits fondamentaux, à faire obligation à l'OIT de préparer un rapport global et à réorienter l'utilisation de ses ressources afin d'aider les Etats Membres à appliquer ces principes. L'objet de la Déclaration est de promouvoir le respect des droits fondamentaux, non de sanctionner l'échec. A cet égard, le poids de la pression morale assorti d'une large information peut jouer un rôle déterminant. Il est possible que les gouvernements qui risquent d'être mis en difficulté cherchent à minorer les conséquences du non-respect de leurs obligations en faisant obstacle à tout accord qui pourrait assurer l'efficacité du suivi. C'est là le défi que l'OIT aura à relever.

Ce numéro spécial a été l'occasion d'inviter un certain nombre de personnalités éminentes à analyser les instruments adoptés par l'OIT en la matière, à faire la synthèse des enseignements qu'elles ont tirés de leur longue expérience dans le domaine de la conception et de la mise en place de normes internationales du travail et à donner leur avis sur les priorités futures. Les articles ainsi réunis aident à comprendre les grandes questions en jeu: quels sont les droits fondamentaux, pourquoi sont-ils universels; comment le droit fondamental, la liberté d'association, a-t-il été consacré dans le droit international; quelles ont été les améliorations et les précisions apportées après presque un demi-siècle de suivi par l'OIT des normes internationales sur la liberté syndicale; quels ont été les effets des mesures prises par l'OIT pour appliquer la législation; que faut-il faire maintenant?

Les articles qui figurent dans ce numéro spécial sont étroitement liés. Le lecteur trouvera de nombreux renvois implicites du fait que chaque auteur expose, de son point de vue, les objectifs recherchés, les mécanismes impliqués, leur valeur, et les mesures à prendre pour promouvoir le respect des droits du travail et des droits de l'homme. Tous présentent les enjeux, décrivent les difficultés qui ont entravé le développement institutionnel et la conception d'importants instruments juridiques internationaux, expliquent les mesures complémentaires qui ont permis à la convention n° 87 de conserver toute sa pertinence, examinent l'impact de cet instrument et mettent en avant la va-

leur ajoutée de la Déclaration de 1998 – autre étape historique dans la promotion de la justice sociale.

Le présent numéro contient en annexes les textes authentiques des principaux instruments – convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, Déclaration universelle des droits de l'homme et Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail – ainsi qu'une bibliographie annotée des principales sources d'informations sur la protection internationale de la liberté syndicale qui a été préparée par le personnel de la *Revue internationale du Travail*.

Tout d'abord, *Nicolas Valticos* – juge à la Cour européenne des droits de l'homme et ancien Sous-directeur général du BIT – plante le décor. Selon lui, il est temps «de rappeler certaines vérités fondamentales et de souligner les valeurs qui sont actuellement en cause». De plus en plus nombreux sont les droits considérés comme fondamentaux et il met en avant ce qui est véritablement fondamental. Il souligne le caractère indivisible des droits de l'homme proclamés dans la Déclaration universelle, les deux pactes internationaux de 1966 et les normes internationales du travail, tout en expliquant les relations qui existent entre eux. Certains mettent en doute l'universalité des droits de l'homme sous prétexte de spécificité culturelle, mais ces droits «visent à protéger la vie et la dignité de tout être humain. On ne saurait confondre les particularités propres et respectables des diverses cultures avec les valeurs fondamentales de la civilisation humaine.» Cependant, les droits fondamentaux ne sont pas immuables; «les conditions et les conceptions évoluent». L'auteur présente également le mécanisme de contrôle de l'OIT de même que le processus de débats et de décisions tripartites et la structure de contrôle indépendante qui lui sont propres. Malgré certains revers, l'évolution générale des droits de l'homme est favorable même si «une nouvelle période de difficultés s'annonce une fois encore de nos jours avec la poussée d'une mondialisation et d'un libéralisme économique qui ne paraissent guère jusqu'ici connaître de limites». Ce texte est de nature à stimuler la réflexion.

Un rappel historique s'impose pour comprendre comment ont été adoptés des instruments de cette importance, et notamment la convention n° 87. *Harold Dunning*, ancien chef du Service des relations avec les travailleurs du BIT, retrace le chemin long et difficile qui a conduit à l'adoption de cette convention et explique ce que celle-ci signifie pour les travailleurs. «Il serait quasiment impossible de trouver de par le monde un seul bureau syndical où la convention n° 87 ne serait pas non seulement bien connue mais aussi tenue en haute estime.» Si ce texte énonce les droits des employeurs comme des travailleurs, il s'est avéré particulièrement important pour ces derniers et pour la mise en place de leurs organisations. Les premières tentatives d'association de travailleurs pour assurer leur propre protection remontent peut-être au début de la civilisation, mais l'histoire récente ne commence qu'à la révolution industrielle du XVIII^e siècle en Europe occidentale. Le combat fut long et le succès n'était pas assuré. Nombreuses étaient les personnes concernées. Un certain nombre d'hom-

mes politiques, d’industriels, d’universitaires et de philanthropes exprimèrent leurs inquiétudes quant aux conséquences sociales du développement industriel pour les travailleurs et leurs familles et pour la société tout entière; ils jetèrent les bases intellectuelles de l’OIT un siècle ou plus avant la mise en chantier de l’édifice lui-même.» Naturellement, la solidarité entre travailleurs est fondamentale et un pas important a été franchi avec le développement de liens internationaux dans la deuxième partie du XIX^e siècle, bientôt suivi de la création d’associations internationales. Les débats politiques et les controverses sont résumés dans cet article afin d’aider à comprendre comment les nobles idéaux de l’époque ont pu être concrétisés à travers la protection offerte par la législation internationale du travail.

La première convention de l’OIT concernant le droit d’association – dans l’agriculture – a été adoptée en 1921. Il convient également de noter la tentative – avortée – d’adoption en 1927 d’une convention de l’OIT sur la liberté d’association. L’auteur se concentre ensuite sur la période déterminante qui a suivi la seconde guerre mondiale – «une période d’intense activité dans le domaine des droits de l’homme» – qui a vu la création des Nations Unies et le rattachement de l’OIT au système des Nations Unies en tant qu’institution spécialisée. Il donne ensuite une idée de l’atmosphère des débats sur les droits syndicaux et les droits de l’homme dans ces instances. La convention n° 87 s’est-elle avérée utile pour les travailleurs? Les droits de ces derniers n’ont cessé d’être gravement bafoués malgré le mécanisme de suivi des plaintes du Comité de la liberté syndicale. «Il est indéniable que la convention n° 87 et plus particulièrement l’activité du Comité de la liberté syndicale se sont affirmées comme un précieux rempart contre l’injustice sociale [...]» Mais le comité est toujours saisi d’allégations effroyables si bien que les travailleurs du monde entier qui commémorent cet anniversaire sont empreints d’une joie mitigée. Il convient de rester vigilant face à l’érosion des droits fondamentaux et d’être de plus en plus déterminé dans la promotion de leur application.

Cependant, aucun instrument juridique n’est immuable. Même lorsqu’ils sont rédigés de manière persuasive et dans une optique à long terme, les concepts s’affinent en fonction des observations de juristes au fil du temps et selon l’évolution des circonstances. Tel est le cas des principaux instruments dont il est ici question. Dans ce numéro, *Lee Swepston*, chef du Service de l’égalité et de la coordination des droits de l’homme, commence par décrire les relations qui existent entre la Déclaration universelle des droits de l’homme et la convention n° 87 ainsi que l’évolution de la liberté syndicale en dehors de l’OIT, comme par exemple dans le Pacte international relatif aux droits économique, sociaux et culturels et divers instruments régionaux. Il présente ensuite le mécanisme de contrôle de l’OIT, notamment la Commission (indépendante) d’experts pour l’application des conventions et recommandations et le Comité (tripartite) de la liberté syndicale. Cependant, l’intérêt principal de cet article est qu’il récapitule l’évolution du contrôle exercé par l’OIT sur les normes relatives à la liberté syndicale et plus particulièrement la convention n° 87. L’auteur appelle ensuite l’attention sur les conflits et avan-

cées en matière de droit à la sûreté de la personne, de liberté d'opinion et d'expression, de liberté de réunion, de protection des locaux syndicaux, de situations spéciales liées à des états d'exception et de personnes visées. Il présente certains des faits intervenus, du fait du contrôle exercé par l'OIT, dans des domaines en rapport avec la liberté syndicale: création d'organisations sans autorisation préalable, droit des travailleurs et des employeurs de créer des organisations de leur choix et d'y adhérer, administration et activités des organisations, droit de grève, dissolution et suspension des organisations, fédérations, confédérations et affiliation internationale, légalité et garanties offertes par la convention, et enfin définition d'une «organisation».

Après avoir examiné l'évolution de la liberté syndicale au cours de cinquante années de contrôle exercé par l'OIT, L. Swepston souligne les résultats impressionnants obtenus par la commission d'experts au cours des ans et en arrive à la conclusion que: «Certes, l'OIT ne peut revendiquer à elle seule le mérite de ces résultats, mais il demeure que la convention n° 87, renforcée par l'activité de contrôle de l'OIT, a guidé bien des pays ces cinquante dernières années et qu'elle continue d'indiquer la voie à suivre pour aller de l'avant.»

Reste la question fondamentale: quel a été le résultat de près de cinquante années d'efforts d'application des normes de l'OIT en matière de liberté syndicale? Quelles ont été les conséquences dans la pratique de la convention n° 87 et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, qui l'accompagne? La réponse à cette question revient à *Geraldo von Potobsky*, ancien chef du Service de la liberté syndicale et du Service de l'application des normes du BIT, particulièrement bien placé pour guider le lecteur dans la multitude d'informations issues du processus de contrôle de ces normes.

Il n'existe pas de manière simple de mesurer l'impact de la législation internationale du travail sur la législation et la pratique au niveau national. En premier lieu, il est plus difficile d'appliquer au niveau national des conventions relatives aux droits collectifs du travail que des conventions relatives aux droits individuels car, comme le fait remarquer G. von Potobsky, le droit collectif du travail «touche directement aux relations de pouvoir entre les forces politiques, sociales et économiques». Pourtant, «que ce soit l'OIT qui, dans une large mesure, ait propagé et fait accepter l'idée de la liberté syndicale et son contenu concret, nul ne le conteste.» L'auteur cite les nombreux cas examinés par les organes de l'OIT, les informations reçues sur des mesures prises pour satisfaire les normes et les enquêtes entreprises par l'OIT, qui témoignent tous de l'importance des normes pour la liberté syndicale dans la pratique.

La commission d'experts de l'OIT, organe hautement technique et quasi judiciaire composé d'éminents juristes, contrôle l'application des conventions et recommandations de l'OIT et prend note des cas de progrès dans ses rapports. G. von Potobsky, se fondant sur lesdits rapports souligne notamment

la tendance à un plus grand respect de la liberté syndicale depuis les années soixante et plus particulièrement dans les années quatre-vingt-dix. L'article donne des informations sur le type de problèmes relevés, y compris les monopoles syndicaux, le droit de grève, la discrimination antisyndicale et l'ingérence dans les affaires syndicales; il cite des exemples de progrès accomplis en précisant l'année et le nom du pays. Les études d'ensemble de la commission d'experts permettent elles aussi d'examiner les progrès accomplis dans tous les pays: six enquêtes ont eu lieu sur la liberté syndicale depuis 1956, la dernière remontant à 1994. Le Comité de la liberté syndicale est, quant à lui, un comité tripartite composé de membres du Conseil d'administration du BIT chargé d'examiner les plaintes provenant des organisations de travailleurs et d'employeurs sans considération du fait que les gouvernements aient ou non ratifié les conventions n^{os} 87 ou 98. Sur les cas examinés de 1985 à 1997, près d'un tiers concernaient la discrimination antisyndicale, un quart les droits de l'homme, et le reste la négociation collective, le droit de grève, le droit de créer des organisations, etc. Indépendamment de ces sources, G. von Potobsky examine le recours aux commissions d'enquête et aux commissions d'investigation et de conciliation qui ont joué un rôle important à des moments difficiles comme par exemple au Japon, en Grèce, en Pologne, au Chili, au Nicaragua et en République sud-africaine. Ce ne sont là que quelques aperçus de cet article qui constitue un point de référence pour tous ceux qui souhaitent comprendre l'importance des normes de l'OIT en matière de liberté syndicale et des mesures prises par l'Organisation pour promouvoir l'application de ces normes. L'OIT a encore beaucoup à faire. L'auteur conclut qu'il «importe particulièrement de pouvoir compter sur leur [les organes de contrôle] vigilance aujourd'hui, alors que dans la plupart des pays, au sud comme au nord, le syndicalisme est dans une phase de repli et se trouve sérieusement remis en cause par certains même là où il semblait définitivement implanté.»

Dans le dernier article, *Hilary Kellerson*, ancien conseiller juridique adjoint du BIT, revient au point de départ, sur tout l'éventail des droits de l'homme et des droits du travail, mais dans le cadre d'une vision prospective. Elle retrace le processus qui a permis à la Conférence internationale du Travail d'adopter en 1998 la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi qui lui est annexé, la teneur de cette Déclaration remarquable et les possibilités de véritables progrès sur la voie de l'application universelle des droits fondamentaux liés à ce suivi.

«Cette Déclaration solennelle a une valeur intrinsèque dans la mesure où les gouvernements et les deux partenaires sociaux y réaffirment l'universalité de principes et de droits fondamentaux à une époque de grande incertitude et de remise en question de ces droits. Ce n'est pas un mince résultat.» Des débats, fructueux, ont eu lieu pendant des années, dans diverses instances, sur la manière d'associer les politiques en faveur d'un plus grand respect des droits fondamentaux et certains des effets perturbateurs et parfois négatifs de la concurrence débridée. L'adoption de cette Déclaration constitue une étape importante. Aujourd'hui, comme le souligne H. Kellerson, elle «remplace toute la

problématique de la promotion de normes fondamentales du travail et des principes qui les sous-tendent dans le droit file de la Constitution et de la pratique de l'OIT». Au sens strictement formel, la Déclaration n'impose aucune nouvelle obligation juridique aux Etats Membres et pourtant, même ainsi, cette réaffirmation des principes et droits fondamentaux dans les quatre domaines clés que sont la liberté d'association, l'interdiction du travail forcé, l'abolition du travail des enfants et l'élimination de la discrimination – étroitement associée à des activités de suivi de nature à promouvoir ces droits et principes – est extrêmement importante. La Déclaration fait obligation à l'OIT non seulement de s'informer sur les efforts déployés dans tous les Etats Membres pour appliquer les principes qui sous-tendent les conventions fondamentales de l'OIT, d'analyser et de présenter ces informations, mais également de réorienter l'usage de ses ressources pour promouvoir l'application de ces principes et aider les pays à instaurer un climat propice au développement économique et social. Ainsi que l'auteur le souligne dans ses conclusions: «Le défi que l'OIT devra relever au siècle prochain sera de veiller à ce que la Déclaration prenne tout son sens et ait le rayonnement qu'elle laisse entrevoir.» Si l'Organisation y parvient, il sera alors possible d'accélérer les progrès vers l'instauration de la justice sociale dans le monde entier.