

Droits de l'homme et liberté syndicale: évolution sous le contrôle de l'OIT

Lee SWEPSTON *

En 1948, le domaine naissant de la législation internationale des droits de l'homme a connu deux faits marquants: tout d'abord l'adoption par l'OIT de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, puis celle, quelques mois plus tard, de la Déclaration universelle des droits de l'homme¹. L'étroite relation qui existait à l'époque entre certains aspects de ces deux textes a été maintenue depuis à travers les procédures de contrôle de l'OIT.

La Déclaration universelle revêt bien évidemment une grande importance pour l'OIT dans son action en faveur de la promotion et de la défense des droits de l'homme. Ainsi que la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations l'a indiqué dans son rapport sur sa session de 1997:

La Déclaration universelle [...] est généralement acceptée dans le monde entier comme base de référence sur le plan des droits de l'homme, de même que comme source de la plupart des normes élaborées depuis lors sous les auspices des Nations Unies et de bien d'autres organisations [...]. Les normes et les activités pratiques de l'OIT dans le domaine des droits de l'homme sont en rapport étroit avec les valeurs universelles proclamées dans la Déclaration [...] conjointement aux instruments adoptés dans le cadre des Nations Unies ou d'autres organisations internationales, les normes de l'OIT sur les droits de l'homme donnent leur expression, dans la pratique, aux aspirations exprimées dans des termes généraux par la Déclaration universelle et traduisent les principes de cet illustre instrument en des termes contraignants [...]².

* Chef, Service de l'égalité et de la coordination des droits de l'homme, Département des normes internationales du travail et des droits de l'homme, Bureau international du Travail. Pour l'exposé des principes énoncés dans la convention n° 87, l'auteur du présent article s'est inspiré de l'ouvrage de Héctor Bartolomei de la Cruz, Geraldo von Potobsky et Lee Swepston: *The International Labour Organization: The international standards system and basic human rights*, Boulder, CO, Westview Press, 1996 (en particulier du chapitre 21).

¹ Le texte intégral de la convention n° 87 ainsi que celui de la Déclaration universelle des droits de l'homme sont annexés au présent numéro de la *Revue internationale du Travail*. (Voir Annexe I et Annexe II.)

² BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: Rapport général et observations concernant certains pays*, Conférence internationale du Travail, 86^e session, 1998, Genève, rapport III (partie 1A), pp. 16-17, paragr. 56-58. Le texte intégral de cette section du rapport de la commission d'experts (paragr. 41-60) est annexé au présent numéro de la *Revue internationale du Travail*. (Voir Annexe III.)

Il est particulièrement intéressant pour l'OIT de noter que la Déclaration universelle des droits de l'homme proclame au paragraphe 4 de l'article 23 que: «Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts». Il s'agit là d'une expression plus particulière du droit énoncé à l'article 20 de la Déclaration universelle, à savoir: «Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques».

Trois instruments importants de l'OIT avaient précédé l'inscription de ce principe dans la Déclaration universelle. Il s'agissait tout d'abord de la Constitution de l'OIT qui, dans sa version originale qui constituait la Partie XIII du Traité de Versailles, proclamait que les Hautes Parties contractantes estimaient que le droit d'association «en vue de tous objets non contraires aux lois» était «d'une importance particulière et urgente» aussi bien pour les salariés que pour les employeurs³. Le Préambule de la Constitution fait explicitement mention des droits syndicaux parmi les mesures de nature à améliorer les conditions de travail et donc à assurer la paix. Lorsque l'OIT a adopté la Déclaration de Philadelphie, en 1944, avant de l'incorporer dans la Constitution en 1946, elle a inclus la liberté d'association parmi les principes fondamentaux sur lesquels elle était fondée, en la définissant comme une «condition indispensable d'un progrès soutenu». Il y était aussi question de «la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique».

Le troisième de ces textes fondamentaux était la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. L'adoption d'une convention particulière sur la question au sein de l'OIT n'a pas été une tâche facile, ainsi qu'il ressort de l'article de Harold Dunning qui figure dans le présent numéro de la *Revue internationale du Travail*. Son adoption a été différée à de nombreuses reprises, parce que trop ardue, bien que le besoin s'en soit fait sentir très rapidement. En 1921, l'OIT a adopté la convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture), qui énonçait en termes très généraux que les travailleurs dans l'agriculture avaient les mêmes droits en matière d'association que les travailleurs dans l'industrie, dont l'OIT n'avait toutefois pas encore défini à l'époque les droits dans ce domaine.

Lorsque la décision fut prise, les choses allèrent assez vite. Au sein de l'OIT proprement dite, la Déclaration de Philadelphie de 1944 contenait la disposition citée plus haut. En outre, la troisième Conférence des Etats d'Amérique Membres de l'OIT a adopté en 1946 une résolution concernant la liberté d'association dans laquelle étaient énumérés les principes fondamentaux qui seraient inclus dans la convention n° 87. En 1947, la Conférence

³ La Constitution de l'OIT, depuis son amendement en 1946, ne contient plus l'expression «en vue de tous objets non contraires aux lois».

internationale du Travail a adopté la convention (n° 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains) qui fait allusion non seulement au droit des employeurs et des salariés de s'associer en vue de tous objets non contraires aux lois, mais aussi au droit à la négociation collective, à des consultations et à la solution des conflits du travail. Cette convention n'a été ratifiée que par quatre pays⁴, mais elle a eu une influence marquée sur l'évolution du droit international sur la question.

Au cours de la même année, le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies (ECOSOC) a examiné des rapports sur la liberté d'association qui émanaient de la Fédération syndicale mondiale⁵ et de l'American Federation of Labor (AFL), avant de décider d'inviter l'OIT à inscrire ces questions à l'ordre du jour de sa Conférence. C'est ce que fit l'OIT en 1947, avant d'adopter une résolution qui devait ouvrir la voie à l'adoption de la convention n° 87 en 1948, avant même l'adoption de la Déclaration universelle, et peu après, en 1949, de la convention n° 98.

L'adoption d'instruments internationaux sur les droits de l'homme dans le cadre d'un processus « législatif » – c'est-à-dire de conventions internationales adoptées par l'OIT et l'Organisation des Nations Unies – n'a véritablement commencé qu'en 1948, avec l'adoption de la convention n° 87 et de la Déclaration universelle. Avant la création de l'OIT, diverses tentatives avaient été faites en vue d'adopter par voie de négociation entre Etats des instruments internationaux sur les droits des travailleurs, mais sans beaucoup de succès. A la fin de la première guerre mondiale, en 1919, la Société des Nations et l'Organisation internationale du Travail furent instituées et l'OIT entreprit d'adopter des conventions internationales sur les conditions de travail. Les seuls instruments qui constituaient véritablement ce que l'on appelle aujourd'hui les traités relatifs aux « droits de l'homme » furent la convention relative à l'esclavage adoptée par la Société des Nations en 1926 et la convention (n° 29) sur le travail forcé adoptée par l'OIT en 1930 pour étendre la couverture de la protection aux formes de travail assimilables à l'esclavage. Aucun autre instrument sur les droits de l'homme ne devait toutefois être adopté avant la fin de la seconde guerre mondiale.

Depuis 1948, l'OIT et l'Organisation des Nations Unies ont suivi des voies parallèles en ce qui concerne la liberté syndicale et d'autres questions qui ont trait aux droits de l'homme, et des organisations régionales ont aussi mis au point des normes et créé des organes de contrôle. Nous examinerons tout d'abord la manière dont l'Organisation des Nations Unies et d'autres institutions ont arrêté les principes avant d'aborder la manière dont ces principes ont été développés au sein de l'OIT dans le cadre de ses conventions et de son mécanisme de contrôle.

⁴ Belgique, France, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni. Il est à noter que cette convention n'était pas applicable aux pays qui n'avaient pas de territoires non métropolitains.

⁵ C'était avant la scission de cette fédération qui a conduit à la création de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL).

Evolution de la liberté syndicale en dehors de l'OIT

Organisation des Nations Unies

Le libellé du paragraphe 4 de l'article 23 de la Déclaration universelle cité plus haut est directement emprunté à la convention n° 87 et constitue un énoncé général des mêmes principes. L'article 2 de la convention de l'OIT dit ce qui suit:

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.

La principale différence avec le texte adopté dans la Déclaration universelle est l'omission dans cette dernière de toute mention des employeurs. En outre, bien évidemment, la Déclaration se limitait à l'énoncé général du principe, comme cela était son objet.

L'Organisation des Nations Unies a codifié les principes énoncés dans la Déclaration dans deux textes fondamentaux en 1966: le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'un et l'autre sont entrés en vigueur dix ans plus tard, après avoir recueilli un nombre suffisant de ratifications, et constituent les instruments internationaux d'ample portée les plus marquants en matière de droits de l'homme. Eux aussi étaient inspirés des dispositions antérieures de l'OIT sur la liberté d'association.

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* contient un article détaillé sur la liberté d'association, à savoir l'article 22, dont le premier paragraphe reprend presque exactement les termes du paragraphe 4 de l'article 23 de la Déclaration universelle. Le deuxième paragraphe stipule que l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet «que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique» et n'empêche pas de «soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police», comme le prévoit la convention n° 87. Le troisième paragraphe est libellé comme suit:

Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte – ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte – aux garanties prévues dans ladite convention.

Cette disposition exceptionnelle, qui figure également dans l'autre pacte, garantit une parfaite conformité législative avec la convention n° 87.

Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* traite de la question de façon plus détaillée à l'article 8:

1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer:
 - a) le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées

par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui;

- b) le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier;
 - c) le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui;
 - d) le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.
2. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique.
 3. Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte – ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte – aux garanties prévues dans ladite convention.

Etablissant un parallèle entre cette disposition et les normes de l'OIT, Valticos et von Potobsky ont signalé les avantages relatifs de ces deux conceptions:

Cette disposition n'est pas aussi détaillée que la convention n° 87. En outre, les restrictions qu'elle autorise risquent de limiter considérablement la portée de la protection qu'elle confère. Cela concerne les restrictions qui, contrairement aux dispositions de la convention n° 87, sont autorisées pour les membres de la fonction publique. C'est aussi le cas des limitations «qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui», qui n'ont pas d'équivalent dans la convention n° 87. Toutefois, les obligations qui découlent de cette convention sont expressément réservées par la clause de sauvegarde qui figure au paragraphe 3 de l'article 8 du Pacte. En revanche, cet article reconnaît le droit de grève, mais en laissant les conditions de l'exercice de ce droit à la discrétion des législations nationales⁶.

Ainsi donc, malgré quelques différences, l'OIT et l'Organisation des Nations Unies sont en quasi totale conformité, et ces différences n'ont certainement pas été interprétées par les organes de contrôle des deux organisations d'une manière qui soit de nature à soulever des difficultés.

⁶ Valticos et von Potobsky, *International labour law*, deuxième édition révisée, Deventer, Kluwer, 1995, p. 105.

Instruments régionaux

C'est en Europe que la protection au niveau régional est la plus poussée, et elle fait l'objet de deux instruments: la *Convention européenne des droits de l'homme* (1950), qui prévoit la liberté d'association et la protection du droit de s'organiser dans des termes qui ont été repris par la suite à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La *Charte sociale européenne* (1961) suit une démarche beaucoup plus semblable aux normes de l'OIT dans ses articles 5 (droit syndical) et 6 (droit de négociation collective). C'est la première fois, au paragraphe 4 de l'article 6 de cette Charte, qu'un instrument international autorise expressément le droit de grève. Cet article a été complété par la disposition suivante dans l'annexe à la Charte:

Il est entendu que chaque Partie contractante peut, en ce qui la concerne, réglementer l'exercice du droit de grève par la loi, pourvu que toute autre restriction éventuelle à ce droit puisse être justifiée aux termes de l'article 31.

Le paragraphe 1 de l'article 31 de la Charte prévoit pour sa part ce qui suit:

Les droits et principes énoncés [...] et l'exercice effectif de ces droits et principes [...] ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées [...] à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.

Dans les Amériques, la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* (Pacte de San José, 1969) prévoit la liberté d'association à l'article 16. Le *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels* (Protocole de San José, 1988) développe cette idée à l'article 8, qui suit de près les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il contient toutefois une disposition que l'on ne retrouve dans aucun des autres textes examinés ici, à savoir que nul ne peut être contraint à appartenir à un syndicat. Il s'ensuit que les clauses sur la sécurité des syndicats ou les pratiques correspondantes sont contraires au Protocole.

En Afrique, la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* (1981) ne contient aucune disposition qui traite directement de la liberté d'association pour les employeurs ou les travailleurs. Elle contient toutefois, à l'article 10, une affirmation générale qui reconnaît à chacun le «droit de constituer librement des associations avec d'autres, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi» et, à l'article 11, le droit de se réunir librement.

Il ressort clairement de ce qui précède que le droit international est relativement clair et remarquablement uniforme en ce qui concerne la liberté d'association et la protection du droit syndical et du droit à la négociation collective. Il est tout aussi évident que ces dispositions découlent toutes plus ou moins directement de la convention n° 87 et du texte de la Déclaration universelle, qui s'en rapproche beaucoup.

Mécanismes de contrôle de l'OIT

Avant d'étudier la manière dont les organes de contrôle conçoivent les obligations qui découlent de la Constitution et des normes de l'OIT, il serait peut-être utile de faire le point des formes de surveillance appliquées.

Toutes les conventions de l'OIT qui ont été ratifiées relèvent de la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations. Les gouvernements envoient des rapports à intervalles réguliers et la commission d'experts formule les observations qui lui semblent appropriées. Dans les cas plus difficiles, l'affaire est renvoyée à une Commission tripartite pour l'application des normes à l'occasion de la session annuelle de la Conférence internationale du Travail, où le gouvernement peut être invité à venir discuter de la situation dans une enceinte publique, comme cela se fait pour d'autres conventions de l'OIT.

Il est aussi possible d'invoquer la procédure de recours constitutionnelle pour les conventions relatives à la liberté d'association, comme pour les autres conventions. Les *Réclamations* présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution sont en général renvoyées au Comité de la liberté syndicale (voir plus bas). Les *Plaintes* présentées en vertu de l'article 26 de la Constitution peuvent aussi être déposées et examinées par une commission d'enquête convoquée par le Conseil d'administration (au moment où nous écrivons cet article, une plainte a été présentée au sujet de l'application de la convention n° 87 au Nigéria).

Les dispositions exposées plus haut s'appliquent à toutes les conventions ratifiées. Dans le cas de la liberté d'association et du droit de négociation collective, toutefois, l'OIT a adopté des dispositions supplémentaires. Le Conseil d'administration a décidé en janvier 1950 d'instituer la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale⁷ à la suite de consultations avec le Conseil économique et social. En novembre 1951, le Conseil d'administration a créé un comité spécial composé de personnalités désignées en son propre sein, pour procéder à l'examen préalable des cas soumis à la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale; il s'agissait du Comité de la liberté syndicale.

La Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale ne peut examiner que les cas pour lesquels le gouvernement mis en cause accepte l'investigation⁸. Les premiers gouvernements à l'encontre desquels la procédure a été invoquée ont refusé leur accord, ce qui a paralysé l'action de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale jusqu'en 1964. En raison de ce blocage, le Comité de la liberté

⁷ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 33^e session, 1950, Genève, annexe XII.

⁸ L'accord du gouvernement n'est toutefois pas nécessaire si l'Etat intéressé a ratifié les conventions de l'OIT sur la liberté d'association puisque, dans ce cas, la plainte peut être examinée en vertu de la procédure de recours prévue à l'article 26.

syndicale, qui n'a pas besoin de ce consentement, et qui était initialement conçu comme un mécanisme de filtrage pour la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, a fini par devenir un organe indépendant en mesure d'examiner les plaintes; à ce jour, il en a examiné près de 2000. Le comité se compose de neuf membres titulaires et de neuf membres suppléants choisis sur une base tripartite parmi les membres du Conseil d'administration du BIT et se réunit trois fois par an. Les plaintes peuvent être présentées par des gouvernements ou par des organisations d'employeurs ou de travailleurs alléguant une infraction au droit à la liberté syndicale.

La possibilité d'examiner les plaintes, que *le pays en cause ait ou non ratifié une convention quelconque de l'OIT* sur la question, est ce qui caractérise la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale et le Comité de la liberté syndicale, dont l'autorité dérive directement de la Constitution; des plaintes peuvent donc être déposées contre tout Etat Membre de l'OIT. Le Comité de la liberté syndicale se charge lui-même du suivi des plaintes lorsque le gouvernement concerné n'a pas ratifié les conventions pertinentes de l'OIT; dans le cas contraire, c'est la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations qui se charge du suivi.

Les principes énoncés dans les conventions et dans la Constitution ont ainsi fait l'objet d'un examen approfondi au cours des cinquante dernières années. La convention n° 87 ayant été ratifiée par 122 Etats⁹ qui envoient des rapports à intervalles de deux ans ou moins, la commission d'experts a constamment été amenée à évaluer si certaines situations déterminées étaient conformes à la convention. Pour sa part, le Comité de la liberté syndicale a eu une activité aussi intense s'étant prononcé sur 2000 cas qui ont fait l'objet de plaintes.

Les organes de contrôle de l'OIT fondent leurs opinions sur deux sources principales. La première, pour la commission d'experts, est la somme de ses propres observations sur la situation des divers pays. La commission entreprend aussi chaque année une étude d'ensemble sur une ou plusieurs conventions(s) et recommandations(s), analysant la situation dans le monde quant aux ratifications et aux difficultés d'application rencontrées par les gouvernements. La commission fait alors le point de l'interprétation et de l'évolution de la législation internationale énoncée dans les conventions considérées. La dernière étude du genre sur la liberté syndicale remonte à 1994¹⁰.

⁹ Au 15 juillet 1998.

¹⁰ BIT: *Liberté syndicale et négociation collective: Etude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949*, Conférence internationale du Travail, 81^e session, 1994, Genève, rapport III (partie 4B). (Ci-après désigné: *Etude d'ensemble*, + année de publication).

Le Comité de la liberté syndicale réunit aussi ses propres décisions dans un *Recueil de décisions* qui est publié à intervalles réguliers¹¹. Ce recueil traite des questions, en procédant principe par principe, et fournit des directives détaillées sur ce qui a été décidé au cours des années. Prises ensemble, ces deux publications sont une riche source d'informations sur les règles et les pratiques de l'OIT en matière de liberté syndicale et la protection du droit syndical. Ce qui suit n'est donc qu'un bref examen d'une question extrêmement complexe qui peut être étudiée de façon beaucoup plus approfondie à partir des sources primaires.

Liberté d'association et libertés civiles selon les organes de contrôle de l'OIT

Cette question revêt une importance capitale dans le domaine de la liberté syndicale et présente une corrélation directe avec les principes énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. De l'avis général, le respect des droits civils et politiques est indispensable pour l'exercice des droits syndicaux.

Dans le rapport préparatoire élaboré avant l'adoption de la convention n° 87, le BIT indiquait que:

la liberté d'association professionnelle n'est qu'un aspect de la liberté d'association en général, qui, elle-même, doit s'intégrer dans le vaste complexe des libertés fondamentales de l'homme, interdépendantes et complémentaires les unes des autres, et qui comprennent, entre autres, la liberté d'assemblée et de réunion, la liberté de parole et d'opinion, la liberté d'expression et de presse, etc.¹².

Les organes de contrôle ont toujours insisté sur l'importance des libertés civiles. Le Comité de la liberté syndicale en particulier a indiqué que: «Un mouvement syndical réellement libre et indépendant ne peut se développer que dans le respect des droits fondamentaux de l'homme»¹³. En 1992, le Directeur général a déclaré dans un rapport intitulé *La démocratisation et l'OIT* que: «L'OIT porte un vif intérêt aux libertés civiles et politiques car, sans elles, il ne saurait y avoir d'exercice normal des droits syndicaux, ou de protection des travailleurs»¹⁴. Dans l'Etude d'ensemble de 1994, la commission d'experts a déclaré ce qui suit:

La commission est d'avis que les garanties énoncées dans les conventions internationales du travail, et notamment celles qui concernent la liberté syndicale, ne peuvent être effectives que dans la mesure où sont aussi véritable-

¹¹ BIT: *La liberté syndicale: Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, quatrième édition (révisée), Genève, 1996 (ci-après désigné: *Recueil*).

¹² BIT: *Liberté d'association et relations industrielles*, Conférence internationale du Travail, 30^e session, 1947, Genève, rapport VII, p. 11.

¹³ *Recueil*, 1985, paragr. 68.

¹⁴ BIT: *La démocratisation et l'OIT*, Conférence internationale du Travail, 79^e session, 1992, Genève, rapport du Directeur général, p. 24.

ment reconnues et protégées les libertés civiles et politiques consacrées par la Déclaration universelle des droits de l'homme et les autres instruments internationaux en la matière, en particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ces principes intangibles à vocation universelle, dont la commission tient à souligner particulièrement l'importance à l'occasion du 75^e anniversaire de la création de l'OIT et du 50^e anniversaire de la Déclaration de Philadelphie, devraient constituer l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations¹⁵.

Aux termes d'une résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles que la Conférence a adoptée en 1970, parmi les libertés civiles indispensables à l'exercice normal des droits syndicaux figurent:

a) le droit à la liberté et à la sûreté de la personne ainsi qu'à la protection contre les arrestations et les détentions arbitraires; *b)* la liberté d'opinion et d'expression, et en particulier le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit; *c)* la liberté de réunion; *d)* le droit à un jugement équitable par un tribunal indépendant et impartial; *e)* le droit à la protection des biens des syndicats¹⁶.

Droit à la sûreté de la personne

Ce principe comporte plusieurs aspects distincts. S'agissant de l'intégrité physique, les plaintes reçues par le Comité de la liberté syndicale concernent essentiellement la perte de vies humaines, les blessures, les tortures ou autres mauvais traitements, et les disparitions. Le comité a insisté tout particulièrement sur l'importance d'une enquête judiciaire indépendante dans ce cas¹⁷.

En ce qui concerne plus particulièrement les tortures, sévices et mauvais traitements, le comité a fait observer que, pendant leur détention, les syndicalistes, comme toute autre personne, doivent bénéficier des garanties prévues dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁸.

Le Comité de la liberté syndicale invoque souvent le droit de bénéficier des garanties d'une procédure judiciaire régulière engagée le plus rapidement possible¹⁹. Les mêmes garanties en ce qui concerne le jugement rapide des

¹⁵ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 43.

¹⁶ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 54^e session, 1970, Genève, pp. 795-798.

¹⁷ *Recueil*, paragr. 51 et 52; *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 29. S'agissant des disparitions, le Comité de la liberté syndicale a invité les gouvernements concernés à procéder à des enquêtes pour déterminer le sort des personnes disparues et à ouvrir une enquête pour éclairer les faits, déterminer les responsabilités et sanctionner les coupables.

¹⁸ *Recueil*, paragr. 58, 59 et 60; *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 30.

¹⁹ *Recueil*, paragr. 96, 102 et 109; *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 32.

syndicalistes doivent être appliquées pendant un état d'urgence et s'accompagner des garanties d'une procédure judiciaire régulière²⁰.

Le comité a souvent déclaré que l'exil forcé des syndicalistes n'est pas seulement contraire aux droits de l'homme, mais qu'il est particulièrement grave lorsqu'il les prive de la possibilité de travailler dans leur pays et les sépare de leur famille. L'exil forcé constitue aussi une violation de la liberté syndicale car il affaiblit les organisations syndicales en les privant de leurs dirigeants et militants les plus actifs²¹.

Liberté d'opinion et d'expression

Le Comité de la liberté syndicale estime que le plein exercice des droits syndicaux exige la libre circulation des informations, des opinions et des idées: les travailleurs, les employeurs et leurs organisations doivent jouir de la liberté d'opinion et d'expression dans leurs réunions, publications et autres activités²².

La liberté de parole des participants à la Conférence internationale du Travail est une question qui intéresse tout particulièrement l'OIT. Le fonctionnement de la Conférence risquerait d'être considérablement entravé et la liberté de parole des délégués paralysée si ceux-ci devaient être sous la menace de poursuites pénales qui, directement ou indirectement, seraient fondées sur le contenu de leurs interventions à la Conférence. L'article 40 de la Constitution de l'OIT prévoit que les délégués à la Conférence doivent jouir des «immunités qui leur sont nécessaires pour exercer, en toute indépendance, leurs fonctions en rapport avec l'Organisation». L'arrestation et la condamnation d'un délégué à la suite d'un discours prononcé à la Conférence, ou en raison d'informations données sur les travaux de celle-ci, portent atteinte à la liberté de parole des délégués ainsi qu'aux immunités dont ils devraient jouir à cet égard²³.

Liberté de réunion

Le comité a bien souvent fait observer que la liberté de réunion constitue l'un des éléments fondamentaux des droits syndicaux. Les autorités devraient s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à entraver l'exercice légal, à moins que cet exercice ne menace l'ordre public de manière grave et imminente²⁴.

²⁰ *Recueil*, paragr. 99 et 101; *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 32.

²¹ *Recueil*, paragr. 122 à 127; *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 33.

²² *Recueil*, paragr. 152 et 153; *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 38.

²³ *Recueil*, paragr. 170; *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 39.

²⁴ *Recueil*, paragr. 130 et 131; *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 35.

Protection des locaux syndicaux

Le comité a souvent déclaré que les locaux syndicaux sont inviolables. Ces locaux ne devraient pouvoir faire l'objet de perquisitions que sur mandat des autorités judiciaires ordinaires, lorsqu'elles ont de solides raisons de supposer qu'on trouvera sur les lieux des preuves d'un délit de droit commun, et à la condition que la perquisition soit limitée aux objets qui ont motivé la délivrance du mandat²⁵.

Situation spéciale dans les états d'exception

La commission d'experts a noté que l'état d'urgence est fréquemment invoqué pour motiver une dérogation aux obligations découlant des conventions sur la liberté syndicale, mais qu'une telle excuse ne saurait justifier des restrictions aux libertés publiques indispensables à l'exercice effectif des droits syndicaux que dans des circonstances d'une extrême gravité et à condition que toutes les mesures exerçant une influence quelconque sur les garanties établies soient limitées dans leur portée et leur durée à ce qui est strictement nécessaire pour faire face à une situation particulière. S'il est alors concevable que l'exercice de certaines libertés publiques comme le droit de réunion publique ou le droit de manifestation dans la rue soit limité, suspendu, voire interdit, il n'est pas admissible, par contre, que, dans le champ des activités syndicales, des garanties liées à la sécurité de la personne soient limitées, suspendues ou abolies²⁶.

Personnes visées

L'article 2 de la convention n° 87 dispose que «Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit [...] de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations [...]». Seuls les membres des forces armées et de la police peuvent être exclus (voir plus bas) et la convention s'applique aussi bien aux salariés qu'aux travailleurs indépendants. En adoptant l'expression «sans distinction d'aucune sorte», la Conférence a souligné que le droit syndical doit être garanti sans distinction ou discrimination d'aucune nature quant à la profession, au sexe, à la couleur, à la race, aux croyances, à la nationalité et à l'opinion politique²⁷.

Les *fonctionnaires* sont couverts au même titre que les autres travailleurs. La commission d'experts a souligné que cela signifie que

tous les agents de la fonction publique doivent avoir le droit de constituer des organisations professionnelles, qu'ils s'occupent de l'administration de

²⁵ *Recueil*, paragr. 175 et 180; *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 40.

²⁶ *Recueil*, paragr. 186 à 199; *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 41.

²⁷ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 45; *Compte rendu des travaux*, 30^e session, Conférence internationale du Travail, 1947, Genève, p. 553.

l'Etat à l'échelon central, régional ou local, ou qu'ils soient des agents d'organismes assurant d'importants services publics ou travaillant dans des entreprises de caractère économique appartenant à l'Etat²⁸.

En matière de *nationalité*, les normes de l'OIT s'appliquent en principe à tous les travailleurs. La convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, ne fait pas mention de la nationalité parmi les motifs interdits de discrimination, mais divers instruments de l'OIT prévoient qu'un traitement égal doit être accordé aux travailleurs migrants et certains prévoient spécifiquement que cela doit être le cas pour la liberté d'association. C'est ainsi que la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, fait mention de l'égalité sur la base de la nationalité pour l'affiliation aux organisations syndicales et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives (art. 6, paragr. 1 a) ii)). La convention ultérieure (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions supplémentaires), 1975, inclut les droits syndicaux parmi les conditions requises pour garantir l'égalité des chances et l'égalité de traitement (art. 10).

L'inclusion des *travailleurs agricoles* soulève des difficultés particulières, comme en témoigne l'adoption de la convention (n° 141) et de la recommandation (n° 149), 1975, sur les organisations de travailleurs ruraux, qui leur accordent un statut spécial. Ils continuent néanmoins à bénéficier des garanties prévues dans d'autres conventions sur la liberté syndicale, en particulier les conventions n°s 87 et 98.

Les *opinions politiques*, y compris les activités politiques, ne doivent pas constituer un motif de discrimination pour ce qui est du droit de s'affilier à un syndicat. Par ailleurs, nulle condamnation pour délit politique ne devrait constituer un motif valable pour le retrait du droit d'affiliation²⁹.

Les *employeurs* devraient avoir le même droit d'organisation que les travailleurs. Ce principe s'applique en particulier aux pays où l'entreprise privée n'existe pas ou n'a qu'une importance marginale dans le système politique en place, pays qui étaient récemment encore assez nombreux, bien que leur nombre diminue sans cesse. La commission d'experts a souligné que la convention n° 87 s'étend aussi aux employeurs, y compris aux dirigeants et aux cadres des entreprises d'Etat, dont les droits d'organisation doivent être pleinement protégés³⁰.

La convention n° 87 autorise une seule catégorie d'exceptions au paragraphe 1 de l'article 9, qui prévoit que «La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale». Cette disposition autorise l'exclusion totale de cette catégorie de travailleurs du champ d'application de la convention, ou la reconnaissance de certains droits limités à la liberté

²⁸ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 49.

²⁹ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 65.

³⁰ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 66 et 67.

syndicale. Le Comité de la liberté syndicale en particulier a indiqué clairement qu'il s'agit là d'une question «qui a été laissée à l'appréciation des Etats Membres de l'OIT»³¹.

Aspects de la liberté syndicale développée sous le contrôle de l'OIT

Création d'organisations sans autorisation préalable

L'article 2 de la convention stipule que les travailleurs et les employeurs ont le droit de constituer des organisations «sans autorisation préalable». Ce principe entre souvent en jeu lorsque des organisations professionnelles demandent à avoir la «personnalité juridique», comme l'exige la législation de certains pays. La convention apporte une explication à cette question à l'article 7, qui prévoit que: «L'acquisition de la personnalité juridique par les organisations de travailleurs et d'employeurs, leurs fédérations et confédérations, ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause l'application» des diverses garanties prévues par la convention.

Les organes de contrôle se sont à maintes reprises prononcés contre des dispositions qui accordent un pouvoir discrétionnaire trop étendu aux autorités nationales. Le Comité de la liberté syndicale a déclaré, par exemple, que lorsque l'autorité compétente pour enregistrer un syndicat a le pouvoir discrétionnaire de refuser l'enregistrement, cela crée une situation qui ne diffère guère de celle qu'entraînerait l'exigence d'une autorisation préalable³². De l'avis de la commission d'experts, l'existence d'un véritable pouvoir discrétionnaire pour accepter ou refuser une demande d'enregistrement revient à imposer aux organisations une autorisation préalable, ce qui est incompatible avec l'article 2 de la convention³³. En outre, la commission a estimé que la possibilité d'un recours auprès des tribunaux contre une décision administrative de refus d'enregistrement constituait une garantie particulièrement importante.

Droit de constituer des organisations de son choix et de s'y affilier

La disposition prévue à l'article 2, selon laquelle les travailleurs et les employeurs « [...] ont le droit [...] de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations [...] » constitue l'un des aspects

³¹ *Recueil*, paragr. 221; voir aussi, *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 55. Il convient de relever que le paragraphe 2 de l'article 9 stipule que: «Conformément aux principes établis par le paragraphe 8 de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, la ratification de cette convention par un Membre ne devra pas être considérée comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord déjà existants qui accordent aux membres des forces armées et de la police des garanties prévues par la présente convention».

³² *Recueil*, paragr. 244.

³³ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 74.

les plus importants de la notion de liberté syndicale selon l'OIT et a été défendue avec vigueur par les organes de contrôle. La question du pluralisme et de l'unité syndicale, de même que d'autres questions liées à la structure et à la composition des organisations professionnelles, sont examinées sur la base de cette disposition. C'est ainsi par exemple que les organes de contrôle ont indiqué qu'il pourrait être incompatible avec la convention de subordonner la création d'un syndicat à l'appartenance d'un nombre minimal de travailleurs ou d'une certaine proportion de travailleurs. La commission d'experts a donc déclaré que ce nombre ou cette proportion pourraient être ramenés à un niveau raisonnable de manière à ne pas entraver la constitution d'organisations³⁴. Le Comité de la liberté syndicale a été plus précis, en indiquant que l'exigence de 50 membres fondateurs pour la création d'un syndicat est «un niveau manifestement trop élevé» alors que «le nombre minimum de 20 membres fixé» par la législation «pour la création d'un syndicat ne semble pas exagéré»³⁵. Les organes de contrôle ont aussi estimé que la limitation de la région géographique dans laquelle un syndicat peut être créé était contraire à l'article 2, tandis que la restriction du droit des travailleurs de s'organiser dans la même profession ou branche d'activité peut aussi être une source de difficulté, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public.

Lorsque l'unité syndicale est imposée par la loi, elle ne correspond pas au principe du libre choix qui est énoncé à l'article 2 de la convention. Cela n'interdit toutefois pas aux travailleurs ou aux employeurs de prendre volontairement la décision d'avoir une organisation unique pour les représenter afin d'éviter d'avoir des organisations parallèles aux niveaux général, sectoriel ou de l'entreprise. L'article 2 de la convention n'émet aucune préférence en faveur de l'unité ou de la diversité des syndicats, pas plus qu'il ne fait de la diversité syndicale une obligation; cet article impose toutefois que le pluralisme doit, à tout le moins, rester possible dans tous les cas³⁶. Aussi bien la commission d'experts que le Comité de la liberté syndicale estiment qu'il existe une différence fondamentale entre, d'une part, un monopole syndical institué ou maintenu par la loi et, d'autre part, comme c'est le cas dans certains pays, les regroupements volontaires de travailleurs ou de syndicats qui se produisent indépendamment de la législation. Dans ces situations, la loi ne devrait pas institutionnaliser un monopole de fait; même dans le cas où une unification du mouvement syndical a eu à un moment donné les préférences de tous les travailleurs, ceux-ci doivent toujours pouvoir conserver le libre choix de créer, s'ils le souhaitent, des syndicats en dehors de la structure établie.

Parmi les cas concrets que les organes de contrôle ont jugé contraires à l'article 2 de la convention figurent l'enregistrement légal d'une organisation de base pour tous les travailleurs d'une entreprise, d'une profession ou d'une branche d'activité donnée³⁷; le fait de subordonner la création ou l'enregistre-

³⁴ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 81 et 82.

³⁵ *Recueil*, paragr. 255 et 256.

³⁶ *Recueil*, paragr. 291.

³⁷ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 92.

ment d'un syndicat à l'appartenance d'au moins 50 pour cent des travailleurs³⁸; et la possibilité d'imposer à tous les travailleurs appartenant à certaines catégories l'obligation de verser des cotisations au syndicat national unique dont la création est autorisée par branche d'activité et par région, étant donné que cela représente la consécration et le renforcement d'un monopole syndical³⁹. Aussi bien le Comité de la liberté syndicale que la commission d'experts ont insisté sur le fait que le principe du libre choix devrait autoriser la survie d'organisations minoritaires pour remplacer à l'avenir le syndicat qui est actuellement reconnu pour l'exercice exclusif de certains droits de représentation. Cela ne signifie pas que toutes les organisations qui peuvent coexister ont la même représentation, mais exige en revanche que certains de ces droits soient maintenus. La définition du terme «organisation» donné à l'article 10 de la convention est importante à cet égard: «toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs». Si la loi autorise l'existence d'une organisation minoritaire, mais en la privant de ses fonctions syndicales au point de ne plus correspondre à cette définition, cela entraîne implicitement l'interdiction d'un syndicat autre que le syndicat majoritaire «reconnu», ce qui serait contraire à l'article 2 de la convention. Dans la pratique, la commission d'experts estime que les lois qui établissent une distinction entre le syndicat le plus représentatif et les autres ne sont pas en soi contraires aux principes de la liberté syndicale dans la mesure où cette distinction se limite à reconnaître certains droits au syndicat le plus représentatif (en particulier pour ce qui est de la négociation collective, de la consultation par les autorités ou de la désignation de délégués auprès d'organismes internationaux), choisi selon des critères objectifs et préétablis.

La liberté de ne pas s'affilier et les clauses de sécurité syndicale («closed shop») constituent un domaine distinct. Les conventions sur la liberté syndicale, le droit de créer un syndicat et la négociation collective protègent l'aspect positif du droit de créer un syndicat, sans aborder le droit de *ne pas* s'affilier à une organisation professionnelle. S'il est vrai que l'article 2 de la convention ne reconnaît ainsi que le droit positif de s'affilier, la commission d'experts a estimé que l'article 2 de la convention laisse à la pratique et à la réglementation de chaque Etat le soin de décider s'il convient de garantir aux travailleurs le droit de ne pas adhérer à une organisation professionnelle ou au contraire, d'autoriser et, le cas échéant, de réglementer l'utilisation des clauses et pratiques de sécurité syndicale⁴⁰. Sont donc compatibles avec la convention tant les systèmes interdisant les pratiques de sécurité syndicale afin de garantir le droit de ne pas s'associer, que les régimes opposés visant à autoriser et à réglementer les pratiques qui limitent ou annulent ce droit négatif.

³⁸ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 82 et 83.

³⁹ *Recueil*, paragr. 293.

⁴⁰ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 99.

Administration et activités des organisations

Les deux premiers articles de la convention portent sur le droit de l'individu de s'appliquer à un syndicat et les droits qui en découlent, en particulier en ce qui concerne les formalités liées à la constitution d'organisations, à leur composition et à leur structure, ainsi que sur les problèmes d'unité ou de pluralisme syndical. L'article 3 de la convention fait intervenir les droits collectifs des syndicats, en commençant par l'autonomie interne des organisations d'employeurs et de travailleurs, et leur «droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion». Cet article poursuit en faisant état de leur droit d'organiser «leur activité et de formuler leur programme d'action», protégeant ainsi l'exercice des fonctions socio-économiques de ces organisations. Cet article réaffirme le principe général de l'autonomie syndicale en stipulant que: «Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal».

Ce domaine a nécessité de longues délibérations de la part des organes de contrôle et l'examen de nombreux cas différents. Ces organes ont par exemple estimé que le fait que la législation impose certaines exigences en ce qui concerne les statuts des syndicats ne porte pas atteinte au principe de la liberté syndicale, à condition que la législation ne prévoie que des exigences de forme et que les statuts syndicaux ne fassent pas l'objet d'une approbation préalable discrétionnaire par les autorités. La législation peut donc énumérer certains points particuliers devant figurer dans les statuts de l'organisation, dans la mesure où l'élaboration de ces règles est laissée aux membres de l'organisation⁴¹.

Le Comité de la liberté syndicale n'a pas accepté les dispositions qui semblent implicitement subordonner les syndicats à la politique économique du gouvernement, lorsque celle-ci réglemente de façon détaillée les procédés internes d'élection au sein d'un syndicat ou spécifie le nombre maximal de voix attribuées à chaque organisation au sein d'une fédération. Chaque organisation doit pouvoir se prononcer librement sur ce type de question. En revanche, le comité a accepté que la loi puisse exiger que la majorité des membres d'un syndicat se prononce sur certaines questions qui touchent l'existence même ou la structure d'un syndicat (approbation et modification des statuts, dissolution, etc.), si cela vise à garantir le droit des membres de participer démocratiquement à l'organisation⁴².

La libre élection des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs peut être envisagée sous différents points de vue, ce qui a soulevé des problèmes quant aux principes énoncés dans la convention. Cela concerne en particulier les procédures d'élection des représentants des syndicats, les con-

⁴¹ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 109.

⁴² *Recueil*, paragr. 343 et 361.

ditions d'éligibilité, de réélection et de destitution des dirigeants⁴³. L'autonomie des organisations ne peut être garantie que si les organisations elles-mêmes réglementent ces questions dans leurs statuts. Les organes de contrôle se sont à maintes reprises prononcés contre le contrôle strict des élections par les autorités, ce qui peut constituer une ingérence en violation de la convention et comporte le risque d'une ingérence arbitraire. Si un contrôle est jugé nécessaire, il devrait être exercé par une autorité judiciaire afin de garantir une procédure impartiale⁴⁴.

L'accès des dirigeants syndicaux au lieu de travail a aussi fait l'objet d'observations. La commission d'experts estime que les droits qui découlent des articles 2 et 3 de la convention supposent que les dirigeants d'un syndicat doivent pouvoir rester en contact avec les membres du syndicat et inversement. Lorsque le syndicat est organisé sur une base plus large que celle des entreprises, les dirigeants devraient pouvoir avoir accès au lieu de travail si nécessaire, cela constituant une condition indispensable pour la promotion et la défense des intérêts de leurs membres⁴⁵. Cette question est aussi abordée dans la recommandation (n° 143) concernant les représentants des travailleurs, 1971, et pour les travailleurs ruraux, dans la convention (n° 141) et la recommandation (n° 149) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975.

S'agissant de l'*administration financière*, le Comité de la liberté syndicale a déclaré que, conformément aux principes de l'autonomie syndicale, les dispositions qui donnent aux autorités le droit de limiter la liberté d'un syndicat de gérer et d'utiliser ses fonds comme il l'entend à des fins syndicales normales et légales sont incompatibles avec les principes de la liberté syndicale, qui posent comme condition préalable l'indépendance financière. Les organisations de travailleurs ne devraient pas être financées d'une manière qui permette aux autorités publiques d'exercer sur elles un pouvoir discrétionnaire⁴⁶.

En ce qui concerne le *contrôle financier sur les activités internes*, le Comité de la liberté syndicale a déclaré à maintes reprises que les droits énoncés à l'article 3 de la convention n'empêchent pas d'exercer un contrôle sur les activités internes d'un syndicat si ces activités vont à l'encontre des dispositions ou des règles juridiques. Il est toutefois important que ce contrôle et la possibilité de prendre des mesures en vue de la suspension ou de la dissolution du syndicat appartiennent aux autorités judiciaires, cela afin d'éviter le risque que des mesures prises par les autorités administratives puissent paraître arbitraires. La commission d'experts estime qu'il n'y a pas atteinte au droit des organisations d'organiser leur gestion si, par exemple, le contrôle se borne à une obligation

⁴³ Voir Bernard Gernigon: *Procédures d'élection et de destitution des dirigeants syndicaux*, Genève, BIT, 1977.

⁴⁴ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 115; *Recueil*, paragr. 400 et 401.

⁴⁵ Voir les observations de la commission concernant la République fédérale d'Allemagne, dans BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: Rapport général et observations concernant certains pays*, Conférence internationale du Travail, 69^e session, 1983, Genève, rapport III (partie 4A), pp. 119-120.

⁴⁶ *Recueil*, paragr. 428 et 438.

de soumettre des rapports financiers périodiques ou s'il est effectué parce qu'il existe de sérieuses raisons de considérer que les actions d'une organisation sont contraires à ses statuts ou à la loi (qui de son côté ne devrait pas être en contradiction avec les principes de la liberté syndicale); dans le même ordre d'idée, il n'y a pas atteinte à la convention si la vérification est limitée à des cas exceptionnels, par exemple pour mener une enquête sur une plainte ou s'il y a eu des allégations de malversation. Dans tous les cas, l'autorité judiciaire compétente devrait avoir un droit de réexamen, offrant toutes les garanties d'impartialité et d'objectivité, tant sur les questions de fond que de procédure⁴⁷.

La question des *activités politiques* est l'une de celles les plus fréquemment soulevées au titre de l'article 3 de la convention. La difficulté tient ici à la définition de la portée de l'action syndicale «ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs», qui est la fonction d'une organisation de travailleurs aux termes de l'article 10 de la convention. Ces organisations ne peuvent s'acquitter de cette fonction strictement dans les limites des relations intersyndicales. Leurs activités s'étendent tout naturellement au domaine plus large de la politique économique et sociale, dont les effets se répercutent sur la situation et les intérêts des travailleurs.

De l'avis de la commission d'experts, tant les législations qui associent étroitement organisations syndicales et partis politiques, que les dispositions interdisant toute activité politique aux syndicats soulèvent des difficultés sérieuses par rapport aux principes de la convention⁴⁸. Parallèlement, ce n'est que dans la mesure où les syndicats ne laissent pas leurs revendications professionnelles prendre une orientation clairement politique qu'ils peuvent légitimement refuser toute ingérence dans leurs activités⁴⁹.

La commission d'experts a relevé qu'une évolution décisive s'était produite à cet égard ces dernières années. Jusqu'à une date récente, la législation de plusieurs pays associait étroitement les organisations syndicales au parti politique unique au pouvoir. Si ce lien de sujétion persiste encore dans quelques pays, la commission a pu noter avec satisfaction ces dernières années, et en particulier depuis la chute du Mur de Berlin en 1989, une nette tendance vers son abolition⁵⁰.

Le droit de grève ⁵¹

Si le droit de grève est expressément reconnu dans les instruments tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), la Charte internationale des garanties sociales (1948) et la Charte sociale euro-

⁴⁷ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 125 ; *Recueil*, paragr. 443 à 445.

⁴⁸ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 133.

⁴⁹ *Recueil*, paragr. 454 et 457.

⁵⁰ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 130.

⁵¹ Voir aussi Jane Hodges-Aeberhard et Alberto Otero de Dios: «Les principes du Comité de la liberté syndicale relatifs aux grèves», *Revue internationale du Travail*, Genève, vol. 126 (1987), n° 5 (sept.-oct.), pp. 611-634.

péenne (1961), il n'est prévu dans aucune convention ou recommandation de l'OIT⁵². Les organes de contrôle de l'OIT ont néanmoins été amenés à traiter de cette question plus que de toute autre dans les relations syndicales et c'est par le biais de ce processus de contrôle que les principes de l'OIT ont été arrêtés.

Le principe général est que «le droit de grève est un corollaire indissociable du droit d'association protégé par la convention n° 87»⁵³, et le phénomène de la grève ne peut donc être envisagé isolément de l'ensemble des relations professionnelles. Les dispositions des articles 3, 8 et 10 de la convention n° 87 confèrent une base juridique à ce principe.

Le principe général a été reconnu très tôt par les organes de contrôle de l'OIT, et cela malgré l'absence d'une disposition explicite dans la convention. Dès sa deuxième réunion, en 1952, le Comité de la liberté syndicale a affirmé le principe du droit de grève en déclarant qu'il constitue un élément «essentiel du droit syndical»⁵⁴ et a souligné peu après que «dans la plupart des pays, le droit de grève constitue une arme légitime à laquelle les syndicats peuvent recourir pour défendre les intérêts de leurs membres»⁵⁵.

La commission d'experts a déclaré en 1959 que l'interdiction de la grève aux travailleurs autres que les fonctionnaires publics agissant comme organes de la puissance publique «[...] risque de constituer une limitation importante des possibilités d'action des organisations syndicales [...]. Cette interdiction risque d'aller à l'encontre de l'article 8, paragraphe 2, de la convention n° 87»⁵⁶. Dans son Etude d'ensemble de 1973, cette même commission d'experts a ensuite déclaré que «l'interdiction générale des grèves limite considérablement les possibilités qu'ont les syndicats de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres (article 10 de la convention n° 87) et le droit qu'ont les syndicats d'organiser leur activité» (article 3)⁵⁷.

Les organes de contrôle estiment également que le droit de grève n'est pas un droit absolu et ne peut s'exercer que dans certaines conditions.

Qui a le droit de grève? Aussi bien les travailleurs que leurs organisations. Néanmoins, la base juridique de la reconnaissance de ce droit repose essentiellement sur les articles 3 et 10 de la convention, qui parlent des droits et des objectifs des organisations de travailleurs. En tout état de cause, le Comité de la

⁵² Sauf au paragraphe 7 de la recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951, où il est dit qu'aucune de ses dispositions «ne pourra être interprétée comme limitant d'une manière quelconque le droit de grève».

⁵³ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 179.

⁵⁴ Comité de la liberté syndicale: Deuxième rapport (1952), cas n° 28 (*Jamaïque*), *Sixième rapport de l'Organisation internationale du Travail aux Nations Unies* (Genève), Annexe 5, p. 229, paragr. 68.

⁵⁵ Comité de la liberté syndicale: Quatrième rapport (1953), cas n° 5 (*Inde*), *Septième rapport de l'Organisation internationale du Travail aux Nations Unies* (Genève), Annexe 5, pp. 14-15, paragr. 27.

⁵⁶ *Etude d'ensemble*, 1959, paragr. 68.

⁵⁷ *Etude d'ensemble*, 1973, paragr. 107.

liberté syndicale a reconnu qu'en vertu de la convention n° 87, le droit de déclencher une grève est le droit exclusif des organisations syndicales⁵⁸.

L'*interdiction générale de la grève* n'est normalement pas acceptable. Elle ne saurait se justifier que dans une situation de crise nationale aiguë, et ce pour une durée limitée et seulement dans la mesure nécessaire pour faire face à la situation. Il faut entendre par là de véritables situations de crise, comme celles qui se développent en cas de conflit grave, d'insurrection, ou encore de catastrophe naturelle tels que les conditions normales de fonctionnement de la société civile ne sont plus réunies⁵⁹.

Il est acceptable d'interdire les grèves pour certaines catégories de travailleurs, c'est-à-dire pour certains fonctionnaires et pour des services essentiels. Dans le premier cas, on trouve l'origine de l'exception dans les travaux préparatoires de la convention⁶⁰. Les organes de contrôle ont donné une interprétation restrictive de la fonction publique et des services essentiels pour ce qui est des grèves. L'interdiction devrait se limiter aux fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'Etat, et il faut entendre par services essentiels ceux «dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne». La commission d'experts a estimé qu'il serait peu souhaitable – et d'ailleurs impossible – de prétendre dresser une liste complète et immuable des services pouvant être considérés comme essentiels. Le Comité de la liberté syndicale a toutefois accepté comme services essentiels le secteur hospitalier, les services d'approvisionnement en eau et en électricité, ainsi que les services téléphoniques et le contrôle du trafic aérien; mais il n'a pas accepté les revendications des gouvernements selon lesquelles les banques, les ports, les installations pétrolières, les activités agricoles, l'enseignement ou les transports en général constituent des services essentiels au sens strict du terme⁶¹. Il existe néanmoins parfois des circonstances particulières dans lesquelles des services non essentiels peuvent le devenir si la grève qui les affecte dépasse une certaine durée ou prend une ampleur telle que la santé, la sécurité ou la vie de la population risquent d'être compromises⁶².

Si le droit de grève fait l'objet de restrictions ou d'une interdiction, les travailleurs ainsi privés d'un moyen essentiel de défense de leurs intérêts socio-économiques et professionnels devraient bénéficier de garanties compensatoires, par exemple de procédures de conciliation et de médiation, aboutissant en cas d'impasse à un mécanisme d'arbitrage recueillant la confiance des intéressés. Il est impératif que ces derniers puissent participer à la définition et à la mise en œuvre de la procédure, qui devrait par ailleurs présenter des garanties

⁵⁸ *Recueil*, paragr. 477.

⁵⁹ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 152.

⁶⁰ BIT: *Liberté syndicale et protection du droit syndical*. Conférence internationale du Travail, 31^e session, 1948, San Francisco, rapport VII, p. 92.

⁶¹ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 159; *Recueil*, paragr. 540 à 545.

⁶² *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 160.

suffisantes d'impartialité et de rapidité; les décisions arbitrales devraient avoir un caractère obligatoire pour les deux parties et, une fois rendues, pouvoir être exécutées rapidement et complètement⁶³. En cas de médiation et d'arbitrage de conflits collectifs, l'essentiel réside dans le fait que tous les membres des organes chargés de telles fonctions doivent non seulement être strictement impartiaux, mais doivent apparaître comme tels aussi bien aux employeurs qu'aux travailleurs afin de gagner la confiance des deux parties⁶⁴.

Le Comité de la liberté syndicale accepte l'interdiction de grève, sous réserve des garanties mentionnées plus haut, dans les entreprises d'État uniquement lorsque l'entreprise est considérée comme un service essentiel; l'interdiction n'est pas acceptable dans les autres entreprises, auxquelles s'appliquent les principes généraux relatifs au droit de grève⁶⁵. Les principes sur l'interdiction des grèves dans les services essentiels s'appliquent aussi bien aux entreprises du secteur public qu'à celles du secteur privé.

Dans de nombreux cas, la législation applicable exige que certaines conditions soient remplies avant qu'une grève puisse être déclarée. Il s'agit par exemple d'avoir épuisé tous les moyens de conciliation ou d'arbitrage, de l'obligation de prévoir une période de temporisation et de donner un préavis, du respect d'une convention collective ou de l'approbation préalable de la grève par un pourcentage déterminé de travailleurs au scrutin secret. Le Comité de la liberté syndicale estime que ces conditions sont conformes à la liberté syndicale. Toutefois, les conditions imposées devraient être raisonnables et en aucun cas de nature à limiter à l'excès les moyens d'action dont disposent les syndicats. Cela pourrait être le cas lorsqu'une majorité absolue est exigée pour le déclenchement d'une grève, ou un quorum de deux tiers des membres, en particulier dans les cas de syndicats regroupant un grand nombre d'adhérents couvrant un large secteur géographique⁶⁶.

En ce qui concerne *les objectifs d'une grève*, les organes de contrôle ont déclaré que le droit de grève ne devrait pas être restreint aux conflits découlant de conventions collectives. Même si les grèves de nature purement politique n'entrent pas dans le champ d'application de la liberté syndicale, les syndicats devraient pouvoir avoir recours à des grèves de protestation (pacifiques), en particulier pour critiquer la politique économique et sociale du gouvernement⁶⁷.

La commission d'experts a fait observer dans son Etude d'ensemble de 1994 que les *grèves de solidarité*, dont certains pays reconnaissent la légitimité, surviennent plus fréquemment en raison du mouvement de concentration des entreprises, mais aussi des phénomènes de globalisation de l'économie mondiale et de délocalisation des centres de travail. La commission considère qu'une interdiction générale des grèves de solidarité risquerait

⁶³ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 164 ; *Recueil*, paragr. 546 et 547.

⁶⁴ *Recueil*, paragr. 548 et 549.

⁶⁵ *Recueil*, paragr. 543.

⁶⁶ *Recueil*, paragr. 498 et 508-511.

⁶⁷ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 165.

d'être abusive et que les travailleurs devraient pouvoir exercer de telles actions pour autant que la grève initiale qu'ils soutiennent soit elle-même légale⁶⁸.

Les organes de contrôle ont reconnu la validité de diverses formes de grève et ont déclaré que les restrictions imposées par les gouvernements aux grèves sous forme de ralentissement du travail (grève perlée), d'application stricte du règlement (grève du zèle) et d'occupation du lieu de travail ne se justifiaient que si la grève perdait son caractère pacifique⁶⁹.

La réquisition ou la mobilisation des travailleurs en grève et la mise en place de services minimum créent des problèmes particuliers. Les organes de contrôle ont déclaré que la réquisition peut être justifiée par la nécessité d'assurer le fonctionnement des services essentiels au sens strict du terme, dans des circonstances de la plus haute gravité dans une situation de crise nationale aiguë⁷⁰. L'imposition d'un service minimum peut se justifier en cas de grève dont l'étendue et la durée pourraient provoquer une situation de crise nationale aiguë telle que les conditions normales d'existence de la population pourraient être en danger. Un tel service devrait répondre au moins à deux conditions: tout d'abord, il devrait être limité aux opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population en matière de vie, de sécurité et de santé soit assurée et, d'autre part, les organisations de travailleurs devraient pouvoir participer à la définition de ce service tout comme les employeurs et les pouvoirs publics. Le système de service minimum pourrait aussi convenir en cas de grève dans un service essentiel à titre de solution de rechange possible à une interdiction totale de grève⁷¹.

Les organes de contrôle estiment que les *piquets de grève* sont acceptables dans la mesure où ils sont conformes à la loi, demeurent pacifiques et ne troublent pas l'ordre public⁷².

Enfin, s'agissant des *sanctions contre la grève*, les organes de contrôle de l'OIT tiennent compte de leur effet sur les relations syndicales, qui pourraient être compromises si les autorités appliquent des sanctions sévères de manière inflexible, en particulier des sanctions pénales. Les arrestations et les renvois de grévistes comportent de graves risques d'abus et de sérieux dangers pour la liberté syndicale; en règle générale, les autorités ne devraient pas recourir à l'emprisonnement contre les personnes qui organisent une grève pacifique ou y participent⁷³.

⁶⁸ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 168.

⁶⁹ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 173; *Recueil*, paragr. 496.

⁷⁰ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 163; *Recueil*, paragr. 573.

⁷¹ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 161 et 162.

⁷² *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 174; *Recueil*, paragr. 583-587.

⁷³ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 176 à 178; *Recueil*, paragr. 590-600.

Dissolution et suspension des organisations

L'article 4 de la convention n° 87 dispose que: «Les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative». Autrement dit, si les autorités sont amenées à prendre une mesure aussi extrême, cela doit se faire par une procédure judiciaire qui donne toutes les garanties juridiques à l'organisation concernée.

D'autres mesures qui auraient des effets similaires à la suspension ou à la dissolution d'une organisation seraient aussi contraires à la convention s'il s'agit de mesures analogues à celles visées à l'article 4. Il peut s'agir par exemple de la perte d'avantages essentiels dans l'exercice de leurs activités ou d'une condition fondamentale pour leur existence: radiation arbitraire de l'enregistrement par une autorité administrative ou annulation ou suspension de la personnalité juridique⁷⁴.

Pour que les dispositions de l'article 4 soient convenablement appliquées, le droit de recourir aux tribunaux pour faire appel d'une décision administrative ne suffit pas; il est aussi indispensable que la décision ne puisse prendre effet avant qu'une décision finale soit rendue. En outre, les organes de contrôle ont pensé que le droit de recours aux tribunaux ne constitue pas toujours une garantie suffisante étant donné que si les autorités ont le pouvoir discrétionnaire de prendre la décision, les juges risquent de se borner à s'assurer que la législation a été correctement appliquée. Les juges devraient donc avoir compétence pour examiner le cas quant au fond⁷⁵. Les organes de contrôle sont du même avis pour ce qui est de l'enregistrement des organisations afin qu'elles acquièrent une existence juridique. La possibilité d'un recours aux tribunaux a également été défendue par le Comité de la liberté syndicale en cas de suspension et de dissolution d'organisations décidée dans une situation d'urgence⁷⁶.

Fédérations, confédérations et affiliation internationale

L'article 5 de la convention prévoit que: «Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'y affilier». L'article 6 précise pour sa part que «les dispositions des articles 2, 3 et 4 [de la convention] s'appliquent aux fédérations et aux confédérations». Autrement dit, les droits relatifs à la création d'organisations, à leur administration et à leurs activités, ainsi que ceux relatifs à leur suspension et dissolution, s'appliquent aux organes situés à un niveau plus élevé de même qu'aux organisations de base.

L'article 5 prévoit également que «toute organisation, fédération ou confédération a le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs». Cette disposition constitue la base juridique de la

⁷⁴ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 184.

⁷⁵ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 185; *Recueil*, paragr. 681 et 683.

⁷⁶ *Recueil*, paragr. 679 et 680.

solidarité internationale des organisations professionnelles et revêt une importance capitale pour le fonctionnement de l'OIT en raison du statut consultatif dont bénéficient les principales organisations d'employeurs et de travailleurs.

Les problèmes que soulèvent dans la pratique les fédérations et les confédérations ont trait principalement à la constitution et aux activités de ces organisations. Les organes de contrôle ont indiqué que les restrictions ci-après constituent une violation de l'article 5: interdiction de constituer des fédérations ou des confédérations; interdiction de constituer plus d'une fédération ou confédération par profession ou par région, ou pour l'ensemble d'un pays; exigence d'un nombre minimal d'organisations membres trop élevé; interdiction de grouper des organisations représentant différentes branches d'activité ou professions; interdiction de créer des fédérations ou des organisations dans différentes régions du pays; et, de façon plus générale, toutes conditions excessives ou exigence d'autorisation préalable quant à leur constitution⁷⁷.

Le principe général est qu'en vertu de l'article 2 de la convention, auquel renvoie l'article 6, les organisations de base ont le droit de constituer, sans autorisation préalable, les fédérations et les confédérations de leur choix, ainsi que celui de s'y affilier, à la seule condition de se conformer à leurs propres statuts. En application de ce principe, il serait aussi incompatible avec l'article 5 d'interdire la création d'une confédération nationale qui grouperait des organisations représentant différents secteurs économiques ou différentes régions d'un pays.

Plus concrètement, les organes de contrôle ont déclaré que les organisations du secteur public devraient avoir le droit de s'affilier à des fédérations et des confédérations qui regroupent également des organisations du secteur privé, dans la mesure où cela ne comporte pas une obligation de s'associer à des grèves⁷⁸. S'agissant des syndicats de travailleurs agricoles, le refus d'un gouvernement de les autoriser à s'affilier à une centrale nationale d'organisations ouvrières comprenant des syndicats d'industries est incompatible avec l'article 5 de la convention⁷⁹.

Toute restriction aux activités des fédérations et des confédérations concernant leur droit de grève ou de négociation collective est aussi contraire aux dispositions de l'article 5⁸⁰.

La question de l'affiliation internationale comporte, pour sa part, deux aspects: le droit d'une organisation nationale de s'associer librement à une organisation internationale, et les conséquences de cette affiliation. Il y a violation de la convention lorsque l'affiliation est soumise à l'autorisation préalable du gouvernement, car cela n'est pas compatible avec le principe de l'affiliation

⁷⁷ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 191; *Recueil*, paragr. 609, 612, 613, 616, 617 et 618.

⁷⁸ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 193; *Recueil*, paragr. 615.

⁷⁹ *Recueil*, paragr. 620.

⁸⁰ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 195.

libre et volontaire à de telles organisations⁸¹. Ce principe suppose également le droit pour les syndicats nationaux de recevoir une assistance découlant de l'affiliation, notamment sous forme d'assistance financière et de subventions, de rester en contact et d'échanger des publications syndicales, et enfin d'envoyer des représentants aux réunions⁸². Les visites de représentants d'organisations internationales à leurs organisations affiliées nationales et la participation à leurs réunions sont considérées comme des activités normales, sous réserve de la législation nationale concernant l'admission de ressortissants étrangers. Toutefois, les formalités que doivent remplir les syndicalistes et les dirigeants syndicaux étrangers, de même que celles applicables aux syndicalistes nationaux lorsqu'ils se rendent à l'étranger, doivent être fondées sur des critères objectifs et être exemptes d'antisindicalisme⁸³.

Légalité et garanties de la convention

Le texte initial de la Constitution faisait état du droit d'association «en vue de tous objets non contraires aux lois», et par conséquent les premières propositions formulées en 1927 en vue d'une convention sur la question évoquaient les «formalités légales» pour l'exercice de ce droit. La réaction négative des travailleurs, qui craignaient les restrictions que cette formule pourrait entraîner au niveau national, a été l'une des grandes difficultés auxquelles se sont heurtés les pourparlers à cette occasion.

En 1948, lorsque la Conférence a adopté la convention n° 87, elle a à nouveau examiné le problème en se fondant sur une formule qui figurait dans le préambule du projet de convention mis au point par le BIT; en vertu de cette formule, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations étaient tenus, comme tout autre individu ou organe, de respecter la loi dans l'exercice de leurs droits syndicaux. Les travailleurs, avec l'appui d'un certain nombre de représentants des gouvernements, ont refusé d'accepter une formule qui soumettait le droit international de la liberté syndicale à la législation nationale. Les négociations ont abouti à l'adoption du texte actuel de l'article 8:

1. Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité.
2. La législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention.

⁸¹ *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 197.

⁸² *Etude d'ensemble*, 1994, paragr. 197; *Recueil*, paragr. 627-636.

⁸³ *Recueil*, paragr. 638, 639 et 642.

Définition du terme «organisation»

L'article 10 de la convention stipule que: «Dans la présente convention, le terme «organisation» signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs». La promotion et la défense des intérêts de ses membres est donc ce qui distingue et caractérise une organisation de travailleurs ou d'employeurs quelle qu'en soit l'appellation.

Dans certains cas, les organes de contrôle se sont fondés sur cette définition pour formuler leurs conclusions. Ainsi qu'on l'a déjà vu, au sujet de la question des organisations les plus représentatives, une organisation minoritaire qui en vertu de la loi n'a pas certains droits de représentation qui sont accordés de façon préférentielle ou exclusive à l'organisation majoritaire devrait néanmoins être en mesure d'exercer certaines fonctions syndicales afin de pouvoir toujours entrer dans le cadre de cette définition. Les organes de contrôle ont estimé qu'une interdiction générale de grève limite considérablement les fonctions d'un syndicat conformément à cette définition et qu'elle est incompatible avec la liberté syndicale.

Conclusions

Ce bref aperçu des dispositions de la convention n° 87, de la place de celle-ci dans la législation internationale relative aux droits de l'homme et de la manière dont ses principes ont été interprétés par les organes de contrôle de l'OIT en se référant à la pratique des Etats Membres illustre à la fois la vitalité de ce processus de contrôle et le caractère changeant de l'exercice du droit à la liberté syndicale. Une application statique de cet instrument fondamental maintiendrait les notions qui y sont énoncées dans un carcan datant de cinquante ans, de l'époque de l'adoption de la convention. Au lieu de cela, à l'instar de la Déclaration universelle proprement dite, grâce à un processus de contrôle dynamique, la convention n° 87 a pu conserver toute sa pertinence dans un monde en évolution.

Pour conclure, il n'est peut-être pas inutile de citer certaines des observations formulées par la commission d'experts à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'adoption de la convention n° 87, sous la rubrique «Progrès obtenus». Notant que la ratification d'une convention ne constitue qu'un premier pas dans sa mise en œuvre, la commission a noté que de nombreux progrès ont été enregistrés au fil des ans, tendance qui s'est accélérée ces dernières années.

La suppression du monopole syndical imposé par la loi et du rôle dirigeant d'un parti unique inféodé au pouvoir en place constitue sans doute le cas le plus fréquent de progrès dans l'application de la convention au cours des dernières années. D'autres améliorations obtenues portent sur le rétablissement de la liberté syndicale à la suite de la levée de l'état d'urgence et du retour à l'Etat de droit et à la démocratie pluraliste dans des pays dictatoriaux. Ils ont trait aussi à l'élargissement du droit syndical intervenu dans de nom-

breux pays: les fonctionnaires, les infirmiers, les enseignants, les employés des institutions religieuses ou charitables, les pompiers, les travailleurs à domicile, les employés de maison, les travailleurs ruraux, les marins, les travailleurs du secteur informel et les travailleurs étrangers se sont vu reconnaître le droit syndical qui leur était longtemps dénié⁸⁴.

Il ne s'agit là que de quelques exemples des progrès signalés par la commission d'experts, qui complètent les résultats obtenus par le Comité de la liberté syndicale et toute la gamme des mécanismes de contrôle de l'OIT. 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.

⁸⁴ BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: Rapport général et observations concernant certains pays*, Conférence internationale du Travail, 86^e session, 1998, Genève, rapport III (partie 1A), p. 14, paragr. 44.