

Les normes internationales du travail:
un patrimoine pour l'avenir

Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos

Les normes internationales du travail:
un patrimoine pour l'avenir

Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos

Préface de
JUAN SOMAVIA

Sous la direction de
JEAN-CLAUDE JAVILLIER *et* BERNARD GERNIGON

Coordinateur
GEORGES P. POLITAKIS

Bureau international du Travail Genève
2004

Le Comité de la liberté syndicale (I): origines et genèse

Alberto Otero^{*} et *María Marta Travieso*^{**}

I. Introduction

L'importance de la liberté d'association, qui est un moyen privilégié d'améliorer les conditions des travailleurs et d'augmenter leurs revenus, est déjà inscrite en 1919 dans le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail ainsi que dans la Constitution même. Ainsi, le Préambule établit que «[a]ttendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions: par exemple, en ce qui concerne [...] l'affirmation du principe de liberté syndicale...». Pour sa part, la Constitution dans son article 41, paragraphe 2, consacrait «[l]e droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs».

Pourtant, les pays se sont vite aperçus que la simple affirmation de l'existence de cette liberté n'était pas suffisante pour qu'elle soit respectée¹ et, pour que ses principes deviennent contraignants, il fallait les consacrer dans des conventions qui devaient être ratifiées par les Etats Membres² et établir un système spécifique de contrôle. La culmination de ce processus a été la création de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale et d'un organe tripartite, le Comité de la liberté syndicale, et l'adoption des conventions sur la liberté syndicale et la négociation collective qui ont été à la hauteur des espoirs longtemps tenus. L'objet de la présente publication consiste à expliquer la genèse de cet organe.

^{*} Service de la liberté syndicale, Département des normes internationales du travail.

^{**} Service de la liberté syndicale, Département des normes internationales du travail.

¹ Notamment après la mise à l'épreuve du système de contrôle en 1920, dû à l'absence de consentement du gouvernement de l'Espagne. En effet, une «réclamation» (il ne s'agit pas de celle prévue à l'article 24 de la Constitution) avait été présentée contre le gouvernement espagnol en 1920 par l'Union générale des travailleurs qui se plaignait de la violation de la liberté syndicale. Mais le gouvernement ne donna pas son consentement pour l'intervention du Conseil.

² Voir Wilfred Jenks, *The International Protection of Trade Union Rights*, publié sous la direction de Evan Luard, Londres, 1967, pp. 210-246.

II. Genèse du Comité de la liberté syndicale

1. Mécanismes généraux de contrôle de l'OIT avant la création du Comité de liberté syndicale

Avant d'étudier le processus historique de création du Comité de la liberté syndicale, nous procéderons à l'analyse des moyens de contrôle qui étaient déjà mis sur pied.³ Il faut d'abord examiner les pouvoirs dont l'OIT disposait et dispose encore, en l'absence d'une convention et lorsqu'une convention n'a pas été adoptée. En effet, la Constitution de l'OIT, son Préambule et la Déclaration de Philadelphie autorisent les divers organes de l'Organisation et, notamment le Conseil d'administration, à faire des études et à promouvoir des enquêtes. De son côté, la Conférence peut discuter tout problème politique, sociale et économique qui entre dans les attributions de l'Organisation internationale du Travail (Article 10 de la Constitution et paragraphe II de la Déclaration de Philadelphie). Mais, en l'absence d'une convention en vigueur, les pouvoirs de contrôle sont restreints.

Lorsqu'une convention a été adoptée, les États ont certaines obligations même s'ils ne la ratifient pas. En effet, ils doivent tout d'abord soumettre la Convention aux autorités compétentes, généralement les organes législatifs afin qu'ils prennent les actions pertinentes.⁴ Si cette obligation n'est pas respectée, tout autre État pourra porter la question devant le Conseil d'administration qui, à son tour, peut saisir la Conférence.⁵ En ce qui concerne les États qui n'ont pas ratifié une convention, les gouvernements concernés, conformément à l'article 19, paragraphe 5e), suivant une décision du Conseil d'Administration, doivent faire un rapport sur l'état de leur législation et sur leur pratique ainsi que de la façon dont ils donneront suite aux dispositions de la convention, les moyens et les difficultés empêchant ou retardant la ratification. Si la convention est ratifiée, l'État Membre doit présenter les rapports annuels sur les mesures prises pour donner effet à la convention, en vertu de l'article 22 de la Constitution. Ces rapports sont soumis à l'examen de la Commission d'experts pour l'application de Conventions et recommandations (CEACR). La Commission d'experts élabore à son tour un rapport public qui est soumis à la session suivante de la Conférence où un double examen de l'application des normes est fait: d'abord par la Commission d'Application de Conventions et Recommandations (CACR) et ensuite par la Conférence en séance plénière.⁶ Le CEACR et le CACR sont deux organes

³ Voir Conférence internationale du Travail, 31^e session, 1948, *Compte rendu des travaux*, pp. 504-508 (annexe X concernant le rapport du Conseil d'administration sur la suite à donner à la résolution concernant un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 30^e session).

⁴ Voir article 19, 5 b) de la Constitution.

⁵ Voir article 30 de la Constitution.

⁶ Voir article 23 de la Constitution.

de contrôle complémentaires qui furent créés en 1927 afin d'assurer que les conventions ratifiées soient correctement appliquées. La Commission d'experts a pour mandat d'examiner en particulier si la législation et la pratique des États Membres sont en conformité avec les conventions qu'ils ont ratifiées. Il s'agit d'un organe composé de juristes prestigieux et indépendants. La Commission d'application de conventions et recommandations, organe tripartite constitué chaque année lors de la Conférence internationale du Travail, a pour fonction de discuter avec les gouvernements des États Membres sur la manière de mettre leur législation en conformité avec les conventions, sur la base des rapports de la Commission d'Experts.⁷ Comme nous pouvons l'observer, le mandat de ces Commissions couvre l'ensemble des Conventions et Recommandations.

Mis à part le système de contrôle régulier qui vient d'être mentionné, la Constitution prévoit en cas de violation alléguée d'une convention ratifiée, les procédures des articles 24 et 26, fondées sur la présentation de réclamations ou de plaintes.⁸

Ce système de contrôle institué par la Constitution a été accepté par les États Membres de l'Organisation internationale du Travail, ce qui implique qu'ils sont liés par lui chaque fois qu'une convention est adoptée, ratifiée et entre en vigueur. La limitation principale réside sur le fait que les contrôles ne sont réellement effectifs que lorsqu'une convention est ratifiée.

⁷ Voir Nicolas Valticos, «Fifty Years of Standard-Setting Activities by the ILO», *International Labour Review*, vol. 100, 1969, pp. 201-237.

⁸ Les organisations des employeurs et des travailleurs peuvent selon l'article 24, adresser au BIT une réclamation aux termes de laquelle «l'un quelconque des membres n'aurait pas assuré, d'une manière satisfaisante, l'exécution d'une convention à laquelle ledit membre a adhéré». Cette réclamation est transmise au Conseil d'administration du BIT et elle est examinée, en premier lieu, par un comité composé de trois membres du Conseil d'administration, choisis respectivement parmi les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. L'article 26 prévoit qu'un État Membre pourra déposer une plainte contre un autre membre qui, à son avis «n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée». La procédure des plaintes peut également être engagée par le Conseil d'administration soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence. Lorsqu'il est saisi d'une plainte, le Conseil d'administration peut, d'une part, communiquer la plainte en premier lieu au gouvernement comme il est prévu en cas de réclamations ou, d'autre part, s'il ne juge pas nécessaire de procéder à cette communication ou si aucune réponse satisfaisante n'a été reçue dans un délai raisonnable, former une commission d'enquête qui aura pour mission de procéder à un examen approfondi de la plainte et de présenter un rapport à ce sujet. Les commissions d'enquête ont porté à plusieurs reprises, sur les allégations concernant la violation des droits syndicaux (comme indiqué ci-après, dans le cas où ses réclamations porteraient sur la liberté syndicale, le règlement sur la procédure pour la discussion des réclamations présentées selon les articles 24 et 25 de la Constitution internationale du Travail, établit dans son article 3 que le Conseil d'Administration transmettra ladite réclamation au Comité de liberté syndicale.

2. Mécanisme de contrôle prévu par la Charte des Nations Unies

Peu de temps avant l'établissement du Comité de la liberté syndicale, les Nations Unies avaient institué un mécanisme de protection des droits de l'homme qui devait évoluer au fil des années. La protection accordée par la Charte des Nations Unies (1945) concerne la totalité des droits de l'homme y compris la liberté syndicale. Ainsi, l'article 55 détermine la compétence des Nations Unies, tant dans le domaine de la politique économique et sociale, que dans celui de la protection des droits de l'homme. L'article 60 établit que l'Assemblée générale des Nations Unies et, sous son contrôle le Conseil économique et social, sont chargés de remplir ces fonctions. Dans ce cadre le Conseil économique et social a établi la Commission des droits de l'homme en 1946 qui avec l'Assemblée générale et le Conseil économique et social constituent les organes de contrôle des Nations Unies. Tant l'Assemblée générale que le Conseil économique et social jouissent des pouvoirs d'étude et de coordination de l'activité des institutions spécialisées. Seuls les États et quelques organisations internationales avaient la faculté de présenter des réclamations. L'accès était donc interdit aux particuliers. Le système de protection des droits de l'homme allait être par la suite sensiblement développé.⁹

L'Assemblée et le Conseil économique et social disposent de deux moyens d'action, à savoir : les recommandations et les conventions. Les premières ne sont pas obligatoires. Pour ce qui est des deuxièmes, il n'y a pas au sein des Nations Unies un dispositif contraignant les États Membres à soumettre ces documents à ratification par les autorités compétentes.

⁹ Avec l'institution du Comité des droits de l'homme en 1966, qui a pour tâche la surveillance de l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Protocole facultatif s'y rapportant adoptés tous deux en 1966 et entrés en vigueur en 1976, les plaintes des individus qui prétendent être victimes des violations de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte, peuvent être examinées. À part le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Protocole facultatif s'y rapportant, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui constituent la Charte internationale des droits de l'homme, quatre autres conventions internationales énoncent des normes relatives aux droits de l'homme dont l'application est suivie par des organes spéciaux. Ainsi, nous avons la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, surveillée par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale; la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime de l'*apartheid*, suivie par le groupe des Trois; la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes suivie par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes; la Convention relative aux Droits de l'enfant, suivie par le Comité des droits de l'enfant et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, suivie par le Comité contre la torture. En fait, en ce qui concerne les organes de surveillance, on distingue entre les Comités mis en place et dont la compétence ne s'exerce que sur les États parties et les mécanismes mis en place par la Commission, l'ECOSOC ou l'Assemblée Générale. Dans ce cadre, de nombreux groupes de travail (détentions arbitraires, disparitions forcées, par exemple), des rapporteurs spéciaux (thématiques ou géographiques) voire des représentants spéciaux ont été créés.

3. Antécédents du Comité de la liberté syndicale et des premières conventions sur la liberté syndicale

Le processus, aboutissant à la création du Comité de la liberté syndicale et à l'établissement des conventions fondamentales de l'OIT concernant les droits syndicaux des travailleurs et des employeurs, fut l'objet d'efforts soutenus pendant une trentaine d'années et commença lors de la vingtième session du Conseil d'administration en octobre 1923 où, il fut décidé de procéder à l'examen du problème de la liberté d'association dans son ensemble. Il est intéressant de souligner que les différentes phases de ce processus ont permis d'approfondir les approches, les objectifs et les contenus des futures normes et, de confirmer le besoin d'un mécanisme spécial de contrôle en matière de liberté syndicale. Dans ce contexte, les instruments de l'OIT en la matière furent adoptés par étapes successives, le premier en 1921 et le dernier en 1980.

En janvier 1924, une première étude législative et juridique du régime en vigueur dans différents pays fut présentée au Conseil d'administration.¹⁰ Cette étude eut lieu, après un premier pas sur le plan normatif, trois ans auparavant. En effet, en 1921, la Convention n° 11 concernant les droits d'association et de coalition des travailleurs agricoles avait été adoptée. Aux termes de son article premier «[t]out Membre de l'Organisation internationale du Travail ratifiant la présente convention s'engage à assurer à toutes les personnes occupées dans l'agriculture les mêmes droits d'association et de coalition qu'aux travailleurs de l'industrie et, à abroger toute disposition législative ou autre ayant pour effet de restreindre ces droits à l'égard des travailleurs agricoles». Cependant, la portée de cette convention était très restreinte d'autant plus qu'il n'y avait pas encore de convention sur le droit d'association syndicale établissant des normes de fond.

3.1 Projet de questionnaire de 1927

Suite à l'étude réalisée en 1924, le Conseil décida qu'elle devait être complétée par une étude sur l'application du principe de la liberté syndicale d'un double point de vue: d'abord en analysant les vœux des congrès patronaux et ouvriers, et en second lieu en comparant les décisions de jurisprudence nationales.¹¹ Ce travail se poursuivait lorsqu'en 1924, à la sixième Conférence internationale du Travail, le délégué ouvrier japonais déposait un projet de résolution qui traitait de la question de la liberté syndicale. La Conférence adopta cette

¹⁰ Voir Jean Nicod, «Introduction à l'étude de la liberté syndicale», *Revue internationale du Travail*, vol. 9, 1924, pp. 493-506.

¹¹ Ces deux études furent soumises au Conseil d'administration lors des 21^e et 22^e sessions, respectivement. Pour le deuxième rapport voir Conseil d'administration, 1924, 22^e session, annexe III, paragr. 381 et suiv.

résolution qui chargeait le Conseil d'administration de poursuivre l'enquête documentaire commencée sur le droit syndical en l'étendant à l'application effective de ce droit dans les différents pays et l'invitait, une fois l'enquête terminée, à examiner l'opportunité d'inscrire cette question à l'ordre du jour d'une session ultérieure de la Conférence, en vue de rechercher les mesures propres à assurer le respect de la liberté syndicale.¹² Il s'agissait donc d'établir la situation de la liberté syndicale dans les différentes législations et pratiques nationales en vue de l'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence. A cet égard, de nombreuses monographies nationales et une étude internationale comparée ont été publiées.¹³

Un rapport du Bureau international du Travail fut élaboré sur le besoin de traiter la question de la liberté syndicale et, recommanda à son tour qu'elle soit inscrite à l'ordre du jour de la Conférence de 1927. Selon ce rapport, il s'agissait d'abord de garantir aux travailleurs et employeurs le droit de s'organiser pour défendre leurs intérêts et ensuite de garantir aux associations de travailleurs et d'employeurs le droit de poursuivre leurs buts par des moyens légaux. En se basant sur les études législatives ci-dessus mentionnées, le rapport envisageait le problème de la liberté syndicale sous trois aspects différents: la liberté pour l'individu d'adhérer ou non à une association de son choix; la liberté pour l'association elle-même de se constituer et de fonctionner sans obstacles, sous réserve de l'accomplissement de certaines formalités et, la délimitation du domaine de l'action syndicale. Ensuite, la question se posait sur le type de compromis à adopter. Deux solutions étaient possibles: soit élaborer une convention bien précise sur la liberté syndicale soit simplement consacrer le principe de la liberté syndicale, affirmé à l'article 427 du traité de Versailles (nouvel article 41 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail). Dans le premier cas, on risquait de ne pas tenir compte des singularités de chaque ordre juridique, de sorte que les régimes les plus évolués, du point de vue du droit d'association, seraient assimilés aux moins développés. Dans le deuxième cas, la flexibilité donnée par l'établissement d'un principe trop général pourrait ne résoudre le problème qu'à moitié. Mais, dans ce cas, avec la ratification des États, le contrôle de l'application du principe de la liberté syndicale n'aurait plus besoin du consentement de l'État comme condition préalable.¹⁴

Suite à ces démarches, un projet de questionnaire fut soumis en 1927 à la Conférence par une commission ad hoc qu'elle avait instituée, le but étant

¹² Voir Conférence internationale du Travail, 6^e session, 1924, *Compte rendu des travaux*, annexe X, p. 638.

¹³ Voir *Studies and Reports, Series A (Industrial Relations)* n^{os} 28, 29, 30, 31, 32: Freedom of Association, ILO, Geneva, 1927, 1928, 1930.

¹⁴ Voir Conseil d'administration, procès verbal de la 30^e session, 1926, annexe III.

d'évaluer l'intérêt manifesté par les États pour réglementer le droit d'association et la liberté syndicale.¹⁵ Cependant, le questionnaire fut rejeté par la Conférence par 54 voix contre 42, et par 22 voix contre 5 et 7 abstentions lors du vote entrepris au sein de la commission de la liberté syndicale pour essayer de résoudre l'impasse. Quand l'inscription de l'adoption d'une convention sur la liberté syndicale à l'ordre du jour de la session de 1928 fut mise au vote en la séance plénière, elle fut également rejetée par 66 voix contre 28.¹⁶

La raison de l'échec résidait principalement dans le rejet de deux modifications proposées par le questionnaire mentionné. D'abord, certains États voulaient ajouter le thème du droit de «non-association» à côté de celui d'association, ce qui n'a pas été accepté par les travailleurs, probablement du fait de l'existence de clauses de sécurité syndicale dans un nombre important de pays. En fait, cette proposition n'était pas pertinente, du moment que l'institution du droit d'association n'impliquait pas en soi une obligation de s'associer.¹⁷ En réalité, il était question de l'opposition entre les notions de *liberté individuelle* et *liberté syndicale*. Quelques délégués gouvernementaux considéraient que la seule affirmation du droit à la deuxième mettait en danger la première. La deuxième proposition avait pour but de faire dépendre la constitution des associations du respect des «formalités légales», ce qui impliquait une certaine soumission de ces associations au gouvernement, même si, selon le rapporteur de la commission de la liberté syndicale, cela se limiterait à des contrôles administratifs.¹⁸

¹⁵ Le projet de questionnaire préparé par le Bureau se lisait comme suit:

– Estimez-vous qu'il y ait lieu, pour la Conférence, d'adopter un projet de convention concernant la liberté syndicale?

– Estimez-vous que ce projet de convention doive porter l'engagement de garantir la liberté d'association et d'action syndicale?

– Estimez-vous que la liberté d'association se trouverait exprimée de manière adéquate par la formule: «liberté aussi bien pour les travailleurs que pour les employeurs de s'associer pour la défense collective des intérêts afférents à leur condition de travailleurs ou d'employeurs»?

– Estimez-vous que la liberté d'action syndicale se traduirait de manière adéquate par la formule: «liberté pour les syndicats de poursuivre leurs buts, par tous les moyens non contraires aux lois et règlements établis pour le maintien de l'ordre public»?

– Quelles autres dispositions estimez-vous opportun de prévoir dans le projet de convention?

¹⁶ Voir Conférence internationale du Travail, 10^e session, 1927, *Compte rendu des travaux*, vol. I., p. 387.

¹⁷ *Ibid.*, p. 341 et suiv.

¹⁸ *Ibid.*, p. 354.

3.2 Motion de 1930 tendant à inscrire la question de la liberté syndicale à l'ordre du jour

En 1930, le Bureau cherchait encore une forme d'aborder le problème de la liberté syndicale sans se heurter aux difficultés rencontrées en 1927, quand le représentant argentin présenta au Conseil d'administration un projet de résolution qui, après des modifications mineures, fut approuvé à l'unanimité. Le texte définitif de cette résolution était ainsi conçu :

Considérant, que le problème de la liberté syndicale est un des plus importants de la législation ouvrière et, comme tel, doit figurer au premier plan d'une législation sociale internationale; qu'il est désirable d'en aborder la réglementation par étapes successives telles que seraient la garantie du principe même de la liberté syndicale, l'organisation et la reconnaissance des syndicats, la nature juridique de leur rôle dans les questions du travail, etc.;

Le Conseil d'administration décide de charger le Bureau de faire procéder à l'étude du problème sous le point de vue du §2 ci-dessus, c'est-à-dire en déterminant l'ordre dans lequel le problème sera abordé, et de soumettre les résultats de son étude au Conseil au cours de sa session d'avril 1931, afin que celui-ci soit en mesure de choisir celles des questions étudiées par le Bureau qui pourraient être inscrites à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence internationale du Travail.¹⁹

L'ordre du jour étant déjà établi pour les sessions de la Conférence de 1931 et 1932, le but était alors d'inscrire la question de la liberté syndicale à l'ordre du jour de 1933.²⁰ Pourtant, il n'en fut pas ainsi. Même si le Directeur avait suggéré la création d'une commission pour étudier la mise au point de la question,²¹ celle-ci ne fut jamais nommée.

3.3 Rapport de 1936 présenté par le Bureau international du Travail concernant la liberté syndicale

Malgré deux résolutions de la Conférence internationale du Travail en 1935 et 1936, où celle-ci invita le Conseil d'administration «à examiner l'opportunité d'inscrire à l'ordre du jour d'une des plus prochaines sessions, la question du droit des travailleurs d'adhérer à des syndicats, afin d'empêcher que les travailleurs soient congédiés ou qu'il leur soit imposé un traitement injuste lorsqu'ils

¹⁹ Voir Conseil d'administration, procès verbal de la 50^e session, 1930, p. 87.

²⁰ Voir Conseil d'administration, procès verbal de la 55^e session, 1931, annexe IX, p. 184.

²¹ *Ibid.*, p. 63.

s'affilient à des syndicats ou en reçoivent de l'aide» la question ne figurait pas encore à l'ordre du jour des sessions suivantes de la Conférence internationale du Travail. En 1936, le Bureau prépara un rapport sur la protection du droit d'association des travailleurs lequel fut soumis à la commission de la liberté syndicale de la Conférence internationale du Travail. Celle-ci arriva à la conclusion qu'à ce stade, le problème devait être analysé seulement du point de vue du droit des travailleurs à s'associer. Cette formule impliquerait l'obligation des États de garantir cette liberté à chaque travailleur, et inclurait l'obligation des employeurs de ne pas s'immiscer dans les décisions des travailleurs en subordonnant «l'embauchage ou le maintien au travail à la condition que le salarié ne fasse pas ou cesse de faire partie d'un syndicat professionnel».²² La commission de la liberté syndicale admettait que les objectifs n'étaient pas très ambitieux mais que cela constituerait le premier pas vers la réglementation de toute la question de liberté syndicale. Le pas suivant consisterait à protéger le droit de fédération des associations de travailleurs et leur reconnaissance en vue d'établir des négociations collectives. Finalement, selon le rapport du Bureau, le projet devrait contenir des mesures de contrôle et des sanctions pour la protection de ces droits. Pourtant, ce rapport n'a pas été inclus à l'ordre du jour.²³

Entre 1936 et 1939, il n'y eut aucun progrès visant à l'élaboration d'une convention concernant la protection de la liberté syndicale. Pendant la Deuxième Guerre mondiale, les activités de l'Organisation internationale du Travail furent ralenties et les initiatives en faveur de la réglementation de la liberté syndicale restèrent longtemps en attente. Cependant, les efforts réalisés n'ont pas été stériles puisque les enquêtes entreprises et les résolutions adoptées avaient permis d'identifier les besoins, les objectifs et l'orientation générale à suivre dans les futures normes et les mesures de contrôle et, d'un mécanisme de contrôle en vue d'assurer le respect de la liberté syndicale.

3.4 Conférence de Philadelphie

Un pas très important fut franchi lors de la Conférence de Philadelphie en 1944. Les objectifs et les buts de l'Organisation internationale du Travail furent redéfinis lors de cette Conférence, ainsi que les principes qui devaient guider la politique des États Membres. Dans la «Déclaration sur les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail» issue de cette Conférence et qui fait partie de la Constitution de l'OIT, la liberté d'expression et d'association ainsi que le principe de la négociation collective furent reconnus comme étant essentiels pour le progrès. Le principe contenu dans l'ancien article 41 de

²² Voir Conseil d'administration, procès verbal de la 75^e session, 1936, annexe XVII.

²³ *Ibid.*

la Constitution de l'Organisation internationale du Travail fut repris par cette déclaration.²⁴ Les principes de la Déclaration de Philadelphie ont joué un rôle déterminant dans le processus ultérieur d'élaboration des normes de l'OIT en matière de liberté syndicale et sur le mécanisme spécial de protection de ces droits, institué plus tard. La Déclaration définit aussi les relations entre l'OIT et toutes les organisations internationales.

En 1946, un accord de coopération fut conclu entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail. Cet accord reconnaît l'Organisation internationale du Travail comme l'agence spécialisée chargée de la protection des droits des travailleurs et des questions s'y référant.²⁵ Cet accord s'avérera aussi, par la suite, déterminant pour le traitement des questions concernant la liberté syndicale au sein de l'OIT.

La Troisième Conférence des Etats d'Amérique membres de l'OIT (Mexique, 1946), a adopté des résolutions sur la liberté syndicale (voir annexe I) qui énoncent les principes qui seraient repris plus tard dans les conventions n^{os} 87 et 98, c'est-à-dire les conventions fondamentales dans la matière.

3.5 L'élaboration de la Déclaration des droits de l'homme et la genèse du mécanisme spécial de l'OIT pour la protection des droits syndicaux

La question de la liberté syndicale fut abordée parmi les autres droits de l'homme au sein du Conseil économique et social des Nations Unies, dans le cadre de l'élaboration de la Déclaration des Droits de l'Homme, comme un des droits fondamentaux à protéger et, peu de temps après au sein de l'OIT, dans un processus où la complémentarité des deux organisations fut mise en relief. En 1947, à la demande du Conseil économique et social des Nations Unies, suite à des initiatives de la Fédération syndicale mondiale (FSM),²⁶ le 28 février 1947, et de la Fédération américaine du Travail (AFL), le 13 mars 1947, la question de la liberté syndicale fut enfin inscrite à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail. En fait, ces organisations syndicales avaient présenté des projets de résolution concernant un mécanisme de sauvegarde de la liberté syndicale (voir annexes II et III) et une réglementation des droits syndicaux au

²⁴ L'article 41, qui était l'article 427 du Traité de Versailles, établissait déjà les principes qui régissaient l'Organisation internationale du Travail y compris le principe selon lequel le travail ne peut pas être considéré comme une marchandise et le droit d'association. Cet article a été repris par le paragraphe I de la Déclaration de Philadelphie lors de la quatrième séance de la Conférence internationale du Travail; voir Conférence internationale du Travail, 26^e session, 1944, *Compte rendu des travaux*, pp. 21-35, 586.

²⁵ Voir *Bulletin officiel*, vol. 29, 1946, pp. 297-306.

²⁶ Avant sa scission en janvier de 1949 et la création de la Confédération Internationale des Syndicats Libres (CISL) en décembre 1949.

Conseil économique et social qui décida de les transmettre à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et à l'Organisation internationale du Travail. Alors que l'initiative de la FSM visait plus clairement à l'établissement d'un mécanisme de contrôle des droits syndicaux (bien que dans le cadre des Nations Unies), celle de l'AFL mettait plus l'accent sur le contenu des droits syndicaux et insistait sur la compétence de l'OIT pour traiter de ces questions à la suite de l'accord de 1946 entre les deux organisations internationales. Il apparaît clairement que les deux initiatives s'inspirent des principes de la Déclaration de Philadelphie de 1944.

A sa 30^e session, la Conférence internationale du Travail « [a] pris note avec intérêt, à cet égard, des propositions faites [...] en vue de l'institution d'un organisme international de sauvegarde de la liberté d'association, et [a estimé] que ces propositions [méritaient] un examen approfondi et attentif ». En même temps, la Conférence reconnaissait

que ces propositions [soulevaient] des problèmes particulièrement complexes et difficiles, tels que, par exemple:

- i) des questions mettant en cause la souveraineté des États;
- ii) le rapport pouvant exister entre un tel organisme et les propositions actuellement examinées par les Nations Unies aux fins de faire porter effet à une Déclaration des droits de l'homme et d'instituer un organisme de sauvegarde de l'exercice d'autres libertés fondamentales, notamment la liberté de parole, d'information et de la liberté de réunion pour toutes fins non contraires aux lois;
- iii) la composition, le champ d'activité, les pouvoirs (y compris les pouvoirs d'enquête et d'investigation), et la procédure de l'organisme projeté;
- iv) l'autorité en vertu de laquelle l'organisme projeté exercerait son action.²⁷

Le projet de résolution ainsi adopté (voir annexe IV) contenait déjà tous les éléments des Conventions n^{os} 87 et 98 ainsi que le projet d'instauration d'un système de sauvegarde de la liberté d'association. Ces éléments étaient déjà inscrits dans la Résolution de Mexique de 1946 sur la liberté syndicale et dans les communications de 1947 de la FSM et de l'AFL au Conseil économique et social. Les objectifs de cette décision étaient premièrement, la protection des travailleurs et de leurs organisations contre la violation sur le plan professionnel ou syndical de tout droit fondamental et deuxièmement, l'adoption des mesures susceptibles de faire respecter de tels droits y compris un mécanisme de sauvegarde de ces droits.²⁸ Cette phase décisive pour la protection des droits

²⁷ Voir Conférence internationale du Travail, 30^e session, 1947, *Compte rendu des travaux*, annexe XIII, p. 572.

²⁸ Voir Conseil économique et social, neuvième session, E/1405, 14 juillet 1949.

syndicaux s'inscrivait dans l'évolution des valeurs de la communauté internationale à la fin de la Deuxième Guerre mondiale avec une tendance humaniste très marquée et une prise de conscience de la dignité humaine, du besoin de garantir et respecter les droits fondamentaux de l'homme et du rôle de la justice sociale comme facteurs de paix.

Le projet de résolution concernant la liberté syndicale approuvé par la Conférence internationale du Travail en 1947 aboutit finalement à l'adoption en 1948 par la Conférence de la Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Celle-ci traite du droit des travailleurs et des employeurs de constituer librement et de s'affilier aux organisations de leur choix sans autorisation préalable, des droits fondamentaux de celles-ci et de certaines garanties visant la protection de leur autonomie contre toute ingérence de la part des autorités. Dorénavant, les Etats Membres qui ratifieraient cette Convention seraient tenus de mettre en œuvre des obligations détaillées en matière de liberté syndicale explicitant celles qui étaient déjà formulées dans la Constitution, son Préambule et la Déclaration de Philadelphie.

En 1949, la Conférence internationale du Travail a adopté la Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective. Cette convention consacre la protection contre la discrimination antisyndicale ainsi que contre l'ingérence de la part des employeurs ou des organisations d'employeurs dans les organisations des travailleurs et vice-versa. Le droit de négociation collective est aussi reconnu dans cette convention. Il faut signaler que les Conventions n° 87 et 98 sont complémentaires. En effet, la première protège contre les ingérences des autorités publiques dans la constitution et le fonctionnement des organisations syndicales et s'applique à tous les travailleurs avec, comme unique exception, les forces armées et la police dont la mesure des garanties applicables sera déterminée par la législation nationale. De son côté, la convention n° 98 protège contre les actes de discrimination et d'ingérence en particulier des employeurs. Cependant, cette dernière ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics commis à l'administration de l'Etat.

Ultérieurement, d'autres instruments sont venus compléter le cadre de la protection internationale des droits syndicaux et constituent des avancées considérables. Tel est le cas de la Convention n° 135 destinée à garantir aux représentants du personnel dans l'entreprise une protection efficace contre tout acte préjudiciel, de la Convention n° 141 sur le droit d'organisation des travailleurs ruraux, de la Convention n° 151 sur les employés publics et de la Convention n° 154 sur la promotion de la négociation collective.²⁹

²⁹ Voir *Droit syndical de l'OIT*, BIT, 1995.

III. La création de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale

Le 24 mars 1947, le Conseil économique et social adopta la résolution suivante:

Le Conseil économique et social, ayant pris acte de la question inscrite à son ordre du jour à la demande de la Fédération syndicale mondiale, et relative aux droits syndicaux, ainsi que des notes présentées par la Fédération syndicale mondiale et par l'American Federation of Labor, décide de transmettre ces documents à l'Organisation internationale du Travail en la priant de porter ces questions à l'ordre du jour de sa prochaine session, et d'envoyer un rapport au Conseil économique et social pour examen lors de sa prochaine session. Le Conseil économique et social décide en outre de transmettre ces documents à la Commission des droits de l'homme pour qu'elle étudie ceux des aspects de la question qui pourraient avoir leur place dans une déclaration des droits de l'homme.³⁰

Revenant à la question du mécanisme de sauvegarde de la liberté syndicale, à partir de 1947, beaucoup de discussions furent entreprises au sein du Conseil économique et social³¹ et de l'Organisation internationale du Travail afin, de déterminer si la protection de la liberté syndicale était du ressort de l'un ou de l'autre ou des deux à la fois. Il fallait déterminer où les négociations seraient entreprises et de qui dépendrait le futur organisme. En effet, quelques pays considéraient que la question de la liberté syndicale ne devait pas être traitée par l'Organisation internationale du Travail du fait que la question de la liberté syndicale «[dépassait] de beaucoup le mandat de l'Organisation internationale du Travail», que de nombreux États Membres de l'Organisation des Nations Unies n'appartenaient pas à l'Organisation internationale du Travail. Dès lors, ses décisions ne seraient pas obligatoires pour eux. En outre, pour certains, les résultats des activités de l'OIT pour la protection des travailleurs étaient assez pauvres³² surtout à cause de la composition tripartite de l'Organisation internationale du Travail. Ces points de vue furent partagés par le représentant de la Fédération syndicale mondiale (organisation qui après sa scission en janvier de 1949 avait une orientation communiste et siégeait à Prague) qui lors de la 109^e session du Conseil d'administration, suggéra «que le Conseil d'administration note que l'Organisation, dans le cadre de sa Constitution, n'est pas en mesure de prendre

³⁰ Voir Conseil économique et social, neuvième session, E/1405, 14 juillet, 1949, Résolution 52(IV), p. 43.

³¹ Voir Conseil économique et social, août 1949, E/1475, E/1478 et E/1483.

³² Voir Conseil économique et social, E/1475 et E/1478, 1949, p. 489 et suiv.

des dispositions efficaces pour mettre fin aux violations du droit syndical». De plus, il estima que le Conseil économique et social serait l'organe le plus élevé de la hiérarchie des organisations internationales et qu'il n'était composé que de représentants gouvernementaux. La Fédération américaine du Travail, par contre, considérait que la question devrait être traitée au sein de l'Organisation internationale du Travail.

Finalement, le Conseil d'administration du BIT, réuni à Genève en juin 1949, constatant «que le mécanisme et l'appareil de l'OIT ne permettaient pas l'application effective immédiate des droits syndicaux» approuva l'établissement d'une Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale aux termes suivants:

1. Le Conseil d'Administration approuve l'établissement d'une commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale afin d'assurer le contrôle de l'application de la liberté syndicale ainsi qu'il est suggéré dans le paragraphe 16 des propositions formulées par le Directeur Général.
2. Le Conseil d'Administration charge le Directeur Général de poursuivre les consultations entreprises auprès du Secrétaire général des Nations Unies afin d'examiner de quelle manière une telle Commission pourrait être le plus utilement établie.
3. Le Conseil d'Administration charge le Directeur Général, à la lumière de ces consultations, de présenter au Conseil d'Administration, au cours d'une prochaine session, des propositions détaillées concernant le mandat, la procédure et la composition d'une telle commission.³³

En même temps, le Conseil a chargé le Directeur Général d'entamer des négociations immédiates avec les organismes compétents de l'ONU pour l'établissement d'une commission permanente des droits syndicaux ainsi que de présenter au Conseil d'Administration des propositions détaillées concernant le mandat, la procédure et la composition d'une telle commission.³⁴

En 1950, lors de la 33^e session de la Conférence internationale du Travail, les représentants des gouvernements de l'Afrique du Sud, de l'Australie et de

³³ Voir Conseil d'administration, procès verbal de la 109^e session, juin 1949.

³⁴ Saisi du texte de la résolution du Conseil d'administration ainsi que des observations présentées par le Secrétaire général des Nations Unies, le Conseil économique et social adopta le 2 août 1949, une résolution invitant l'OIT à poursuivre non seulement en son nom propre, mais au nom des Nations Unies, l'établissement de la Commission d'investigation et de conciliation, et pria le Secrétaire général et le Directeur Général de mettre au point une procédure permettant aux organes compétents des Nations Unies de recourir aux services de la commission à l'égard des Membres des Nations Unies qui ne sont pas Membres de l'OIT; voir documents des Nations Unies E/1401 et E/1405 cités dans Conférence internationale du Travail, 33^e session, 1950, *Compte rendu des travaux*, annexe XII, p. 578.

l'Argentine manifestèrent quelques doutes quant à la faculté du Conseil d'administration d'instituer une Commission d'investigation et de conciliation. Ils considéraient que le Conseil n'avait pas reçu des instructions et des pouvoirs, ni lors de la Conférence de San Francisco en 1948 ni de la Constitution, pour prendre de telles mesures et, que même la Conférence ne disposait pas d'une telle autorisation. Ils considéraient que pour qu'un tel organisme soit créé, il fallait d'abord procéder à une modification de la Constitution. De plus, le représentant australien manifesta qu'à son avis la compétence de la Commission devait se limiter aux cas où il y avait non seulement consentement de l'État concerné mais aussi une convention ratifiée. Par contre, les membres appartenant aux trois groupes estimaient que le Conseil d'administration n'avait pas dépassé le mandat dont l'avait investi la Conférence de San Francisco en 1948 et, qu'il n'avait pas non-plus outrepassé les pouvoirs que lui conféra la Constitution.³⁵ Ils soulignèrent que les droits des États étaient pleinement respectés puisque l'intervention de la Commission d'investigation était subordonnée à leur consentement. Finalement ces arguments ont été rejetés sur la base de l'article 10 de la Constitution de l'OIT qui accordait de larges facultés au Conseil d'administration pour recueillir et diffuser des informations, ce qui impliquait aussi la possibilité de mener des enquêtes.³⁶

Lors de sa 110^e session, le Conseil d'administration adopta la note du Bureau établissant la procédure de la Commission d'investigation et de conciliation.³⁷ Cette commission pourrait être saisie à la demande soit des Nations Unies, soit de l'Organisation internationale du Travail. Chacune des deux institutions devait examiner au préalable les plaintes qui leur étaient adressées pour vérifier si elles remplissaient les conditions de forme requises pour être recevables et, les transmettre au Conseil d'administration qui à son tour examinerait l'éventuelle saisine de la Commission.

Le Conseil économique et social adopta à son tour, le 17 février 1950 la résolution 277(X) aux termes de laquelle le Conseil approuva la décision prise par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail d'établir une Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, accepta au nom des Nations Unies les services de l'Organisation internationale du Travail et de la Commission d'investigation et de conciliation établie par l'Organisation internationale du Travail et décida de transmettre au Conseil d'administration du

³⁵ Voir Conférence internationale du Travail, 33^e session, 1950, *Compte rendu des travaux*, pp. 264-268, 282-284, 411-412.

³⁶ Voir Geraldo von Potobsky et Hector Bartolomei de la Cruz, *La Organización Internacional del Trabajo*, 1990, Buenos Aires, Editorial Astrea, p. 122.

³⁷ Voir Conseil d'administration, procès verbal de la 110^e session, 1950, annexe VI (incluant aussi la correspondance échangée entre le Secrétaire général de la Fédération syndicale mondiale et le Directeur Général ainsi que les observations faites par le Secrétaire général de l'ONU à la note du Directeur Général).

Bureau international du Travail, en vue de leur possible renvoi à la Commission, toutes les plaintes relatives à des atteintes aux droits syndicaux, que des gouvernements ou des organisations syndicales, ouvrières ou patronales, porteraient contre les États Membres de l'Organisation internationale du Travail.

Afin d'établir la compétence de cette Commission, un débat s'engagea sur la nécessité de compter avec le consentement du gouvernement intéressé avant d'entreprendre une investigation. Beaucoup d'États Membres considéraient que cela rendrait l'institution de la Commission fort improbable; d'autres estimaient que le respect du principe de la souveraineté des États imposait l'obligation d'avoir le consentement de l'État avant d'entamer toute investigation. Finalement, cette dernière opinion prévalut. Pourtant, avec l'adoption des Conventions n^{os} 87 et 98, l'obtention du consentement n'était plus nécessaire pour les États les ayant ratifiées. Ainsi lorsqu'il n'y avait pas de Convention le consentement de l'État concerné était requis et lorsqu'il y avait convention il n'était plus nécessaire.³⁸

La Commission d'investigation et conciliation en matière de liberté syndicale est composée de neuf membres indépendants élus sur la proposition du Directeur Général,³⁹ en raison de leurs compétences et de leur impartialité. Sa mission consiste à enquêter sur les plaintes présentées par le Conseil d'administration, après avoir obtenu le consentement de l'État concerné.⁴⁰ Seules sont recevables les plaintes présentées par les organisations de travailleurs et d'employeurs ou par les gouvernements, outre celles transmises par l'Assemblée Générale des Nations Unies et le Conseil économique et social des Nations Unies. Les plaintes contre des pays qui ne sont pas membres de l'Organisation internationale du Travail mais, qui sont membres des Nations Unies sont recevables avec une procédure spéciale.⁴¹ Les plaintes présentées par des particuliers ne sont pas recevables.

Les plaintes pour violation des droits syndicaux sont communiquées au Conseil d'administration qui à son tour les transmettra à la Commission d'investigation et conciliation. Au début ces plaintes étaient examinées de manière préliminaire par le bureau du Conseil d'administration lequel les communiquait au gouvernement concerné afin d'obtenir son consentement pour procéder à des enquêtes. Si, de l'avis du bureau du Conseil d'administration la plainte était recevable et méritait un examen plus approfondi, il pouvait la transmettre à la Commission.⁴²

³⁸ Voir Nicolas Valticos, «Un système de contrôle international: la mise en œuvre des conventions internationales du Travail», *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 123, 1968, p. 372.

³⁹ Voir Conseil d'administration, procès verbal de la 110^e session, 1950, annexe VI, paragr. 6.

⁴⁰ *Ibid.*, paragr. 9 et 10.

⁴¹ *Ibid.*, paragr. 14.

⁴² *Ibid.*, paragr. 11.

La commission est en outre investie d'une fonction de conciliation. En effet, elle ne doit pas seulement se prononcer sur les allégations formulées, mais chercher dans la mesure du possible une solution acceptable par les parties. Par ce biais, on pourrait affirmer, avec Nicolas Valticos, que la Commission ne vise pas un contentieux de la légalité mais l'assurance de l'efficacité des normes adoptées par l'Organisation.⁴³ Avec les modifications qui allaient être faites par la suite à la procédure de protection de la liberté syndicale, avec la création du Comité de la liberté syndicale, cette fonction conciliatrice a été quelque peu estompée.

En effet, la Commission d'investigation et de conciliation a été saisie d'un nombre limité de cas: Japon (1964), la Grèce (1965-1966), Lesotho (1973-1975), Chili (1974-1975), Etats Unis/Puerto Rico (1978-1981) et Afrique du Sud (1992). Cela s'explique en partie par le besoin d'obtenir le consentement de l'Etat concerné s'il n'a pas ratifié les conventions sur la liberté syndicale et, par le coût très élevé que sa procédure implique. En général, sa procédure a comporté des visites sur place et l'audition des parties. Il faut remarquer, cependant, que les cas du Lesotho, des Etats Unis/Puerto Rico et de l'Afrique du Sud ont été portés devant la Commission d'investigation et de conciliation parce qu'à l'époque ces pays-là n'étaient pas membres de l'OIT et donc, le Comité de la liberté syndicale ne pouvait les traiter que de façon préliminaire.

IV. La création du Comité de la liberté syndicale

En 1951, lors de la 117^e session,⁴⁴ le Conseil a procédé à une révision de la procédure devant la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale en vue de la rendre à la fois plus souple et plus efficace (voir annexe V). Il a procédé alors à la création d'un Comité au sein du Conseil d'administration, composé de neuf membres titulaires (en nombre égal des membres du gouvernement, des travailleurs et des employeurs) y compris les membres de son bureau et neuf membres suppléants, lequel doit: i) procéder à l'examen préliminaire qui était jusqu'ici confié aux membres du bureau du Conseil et examiner la recevabilité des plaintes; ii) soumettre au Conseil d'administration un rapport sur les progrès réalisés pour tous les cas qui méritaient un examen plus approfondi, et iii) faire des recommandations au Conseil concernant toute mesure appropriée en cas d'absence de réponse du

⁴³ Voir Valticos, précité note 38, p. 378. Voir aussi Nicolas Valticos, «La Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale et le mécanisme de protection internationale des droits syndicaux», *Annuaire français de droit international*, vol. 13, 1967, p. 448.

⁴⁴ Voir *Bulletin officiel*, vol. 34, 1951, p. 211 et suiv.

gouvernement en ce qui concerne son agrément pour le renvoi de la plainte à la Commission d'investigation et de conciliation. Afin de conserver l'indépendance du Comité de la liberté syndicale, lorsque celui-ci est saisi d'une affaire, ses membres ressortissant du pays mis en cause ou occupant une charge officielle au sein de l'organisation qui a formulé une plainte ne peuvent participer aux délibérations.

Contrairement à la Commission d'investigation et de conciliation, le Comité n'était pas tenu d'obtenir le consentement de l'État concerné pour procéder à l'examen des plaintes. De ce fait, le Comité n'hésita pas à formuler des conclusions et recommandations relevant des manquements dans la législation ou la pratique nationale et, à signaler au Conseil d'administration les anomalies constatées. Les décisions du Comité, qui sont soumises au Conseil pour approbation, peuvent être de trois catégories: soit, il décide de classer l'affaire soit, il considère que la plainte est fondée et formule les recommandations pertinentes au Gouvernement concerné ou dans les cas exceptionnels, il renvoie l'affaire à la Commission d'investigation et de conciliation.⁴⁵ Le Comité a été saisi depuis sa création de plus de 2,300 cas concernant des allégations de violations des droits d'association et de la liberté syndicale.

Il apparaît donc qu'au début, le Comité de la Liberté syndicale ait été créé pour examiner de manière préliminaire les plaintes en matière de liberté syndicale et les observations des gouvernements concernés en vue d'un éventuel renvoi de l'affaire devant la Commission d'investigation et de conciliation. Le Comité examinait en particulier si les cas méritaient un examen du Conseil d'administration, portait à la connaissance du Conseil si un cas n'appelait pas un examen plus approfondi (par exemple parce que les allégations ne portaient pas atteinte aux droits syndicaux ou parce que les plaignants ne présentaient pas de preuves suffisantes), présentait un rapport au Conseil sur les progrès réalisés et dans certains cas recommandait des mesures appropriées.

Peu de temps après, compte tenu des besoins et, sur la base de nouvelles règles de procédure approuvées par le Conseil d'administration, le Comité a dû procéder à un examen complet, quant au fond des plaintes présentées afin de pouvoir se prononcer sur la suite à donner aux plaintes déposées. Par la suite, le Comité a perfectionné à plusieurs reprises sa procédure.

⁴⁵ Voir Valticos, précité note 38, p. 370.

V. Conclusions

Le mécanisme spécial de protection du droit d'association et de la liberté syndicale prit plus de trente ans pour se constituer depuis la création de l'OIT. À part certaines raisons techniques, ce long délai s'explique par le manque de volonté politique jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale mais aussi parce que les conventions fondamentales de l'OIT en matière de liberté syndicale et négociation collective ne furent adoptées qu'en 1948 et 1949. Celles-ci ont permis de définir et préciser les principes de la liberté syndicale à protéger par le biais d'un mécanisme de contrôle. Néanmoins, le long délai a aussi permis d'aboutir à un mécanisme innovateur et très bien conçu qui a tenu compte en profondeur des problèmes en cause.

Ce mécanisme spécial est le résultat de la coopération entre les Nations Unies et l'OIT et, les antécédents les plus proches sont la Résolution de Mexique sur la liberté syndicale dans le cadre de la Conférence des États d'Amérique Membres de l'OIT (1946) et, les pétitions de la Fédération syndicale mondiale et de la Fédération américaine du Travail (1947) lors de l'élaboration de la Déclaration des droits de l'homme. Il est possible donc d'établir dans leur processus de création, un parallèle entre la Commission des droits de l'homme des Nations Unies (1948) pour les droits de l'homme en général et le mécanisme spécial de contrôle institué au sein de l'OIT (1950) pour ce qui est de la liberté syndicale.

Finalement, il est important de relever que ce mécanisme spécial de contrôle peut être mis en marche même dans les cas où les États contre lesquels les plaintes sont présentées n'ont pas ratifié les conventions de l'OIT en matière de droits syndicaux, ce qui n'avait pas de précédents dans le droit international.

ANNEXE I

**Résolutions de la Conférence des Etats d'Amérique
Membres de l'OIT, Mexique 1946**

Résolution concernant la garantie constitutionnelle de la liberté d'association

Considérant que la liberté des hommes et des peuples sous ses diverses formes est l'un des principes essentiels de la démocratie, a été et continue à être l'une des aspirations des peuples d'Amérique;

Considérant que les libertés fondamentales de l'homme doivent figurer dans la constitution politique de chaque pays et que, de même que dans le passé, des «déclarations des droits» ont été insérées dans les différentes constitutions, de même, dans l'avenir, les droits sociaux, parmi lesquels la liberté d'association est au premier plan, devraient être garantis de la même manière,

La troisième Conférence des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail adopte la résolution suivante:

Les Etats d'Amérique devraient garantir la liberté d'association dans leurs constitutions.

Résolution concernant la liberté d'association

Considérant que la Constitution de l'Organisation internationale du Travail affirme le principe de la liberté d'association; que la Déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que la liberté d'association est indispensable pour un progrès soutenu que les Conférences régionales des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail, tenues à Santiago et à La Havane, ont, par plusieurs résolutions, attiré l'attention de l'Organisation internationale du Travail sur la nécessité de garantir l'application du principe de la liberté d'association; et que la reconnaissance du droit d'association est indispensable au fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail, qui rassemble en un effort commun les gouvernements et les organisations professionnelles les plus représentatives des employeurs et des travailleurs;

Considérant que les niveaux de vie, le fonctionnement normal de l'économie nationale et la stabilité sociale et économique dépendent d'un système bien organisé de relations industrielles dans lesquelles les parties intéressées placent leur confiance; que des organisations d'employeurs et de travailleurs ne peuvent utilement accomplir leurs tâches si elles ne jouissent pas de la plus large mesure d'indépendance à l'égard des autorités publiques et, que la liberté d'association doit être la base d'un régime stable de relations industrielles,

La troisième Conférence des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail attire l'attention des Etats Membres américains sur les principes suivants, qui paraissent constituer une définition appropriée de la liberté d'association:

- I. Les employeurs et les travailleurs, publics ou privés, sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyance ou de nationalité, devraient avoir le droit de constituer des organisations de leur choix sans autorisation préalable.

- II. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient jouir d'une pleine autonomie pour organiser leur gestion et leur activité, pour élaborer leurs statuts et leurs règlements administratifs et pour formuler leurs programmes d'action.
- III. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution par voie d'arrêtés administratifs, dans les pays où la dissolution forcée est imposée à titre de sanction pour certains actes jugés illégaux, les organisations professionnelles devraient avoir droit à la protection entière de la procédure appropriée.
- IV. Les organisations devraient avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations d'organisations professionnelles; la constitution, le fonctionnement et la dissolution de fédérations et confédérations ne devraient pas être subordonné à des formalités autres que celles qui sont prescrites pour les organisations de travailleurs et d'employeurs.
- V. Lorsque l'acquisition de privilèges spéciaux par des organisations est subordonnée à certaines conditions de fond et de forme, ces conditions ne devraient pas être de nature à porter atteinte à la liberté d'association telle qu'elle est définie ci-dessus.

Résolution concernant la protection du droit d'organisation et de négociation collective

Considérant que la Déclaration de Philadelphie a proclamé la nécessité d'une reconnaissance effective du droit de négociation collective;

Considérant qu'il est de l'intérêt de toutes les parties que les conditions d'emploi soient fixées par voie de négociations collectives;

Considérant que les négociations collectives ne peuvent être fondées que sur le respect du droit d'organisation de toutes les parties intéressées et sur l'acceptation de bonne foi du principe des négociations collectives;

Considérant qu'il est, par conséquent, du devoir de l'État de garantir l'exercice du droit d'organisation et de faciliter les négociations collectives par tous les moyens possibles.

La troisième Conférence des États d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail attire l'attention des États Membres américains sur les principes suivants qui paraissent fournir une base appropriée pour la réglementation des négociations collectives:

[...]

VI. PROTECTION DE L'EXERCICE DU DROIT D'ORGANISATION

- 1. Étant donné qu'il peut être porté atteinte au droit individuel du travailleur à s'organiser par des mesures discriminatoires l'affectant, soit au moment de l'embauchage, soit pendant qu'il occupe un emploi, la loi devrait tout spécialement interdire, de la part de l'employeur ou de ses agents, tous actes visant à:
 - a) subordonner l'embauchage du travailleur à la condition expresse qu'il s'affilie à un certain syndicat ou se retire d'un syndicat dont il fait partie;
 - b) porter préjudice ou atteinte, d'une manière quelconque, à un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un certain syndicat;

- c) congédier un travailleur pour la seule raison qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un certain syndicat;
 - d) d'une façon générale, exercer une pression quelconque sur un travailleur en vue de l'obliger à faire partie ou non d'un certain syndicat.
- 2. En vue d'assurer que les négociations collectives soient entamées de bonne foi, la loi devrait tout spécialement interdire, de la part de l'employeur ou des organisations d'employeurs et de leurs agents, tous actes visant à:
 - a) favoriser la constitution de syndicats placés sous la dépendance de l'employeur;
 - b) intervenir dans la constitution ou la gestion d'un syndicat ou le soutenir par des moyens financiers ou autrement, sauf qu'il ne devrait pas être interdit à un employeur de permettre à des travailleurs de conférer avec lui pendant les heures de travail sans perte de temps ou de rémunération et, d'autre part, que rien dans les dispositions de la loi ne devrait interdire la perception de cotisations;
 - c) entraver l'exercice du droit des travailleurs à constituer des organisations, à conclure des conventions collectives et à exercer une action concertée pour la défense et la protection de leurs droits;
 - d) refuser de reconnaître des syndicats et de négocier avec eux en vue de la conclusion de conventions collectives.

Il devrait toutefois être entendu qu'une disposition d'une convention collective exigeant l'affiliation obligatoire à un certain syndicat, non seulement comme condition préalable à l'emploi, mais également comme condition de la continuation de l'emploi, n'est pas interdite par la présente résolution.
- 3. Des mesures législatives appropriées devraient garantir, dans chaque pays, l'exercice des droits syndicaux et les activités des dirigeants ouvriers, particulièrement pendant la préparation et la durée des grèves, de façon que les dirigeants ouvriers ne puissent être congédiés, poursuivis ou privés de leur liberté en raison de leurs activités syndicales légitimes.

VII. MÉCANISMES DES NÉGOCIATIONS COLLECTIVES

1. L'Etat devrait s'engager à mettre à la disposition des parties des organes visant à assurer le respect du droit d'organisation tel qu'il est défini ci-dessus.
2. À ces organes devrait être reconnue la faculté exclusive, dans la mesure où le système judiciaire le permet, de connaître des violations de l'exercice du droit d'organisation et d'imposer des sanctions à cet égard.
3. Ces organes devraient avoir qualité pour déterminer quelle organisation de travailleurs représente la majorité des travailleurs aux fins des négociations collectives; en cas de désaccord, ils devraient organiser une élection au scrutin secret et certifier quel est le syndicat qui représente la majorité des votants, dans l'unité appropriée pour les négociations collectives, comme le représentant exclusif de tous les travailleurs de cette unité aux fins des négociations collectives.

Résolution concernant la validité des conventions collectives

Considérant que les conventions collectives constituent le moyen le plus approprié pour la réglementation des salaires et autres conditions d'emploi et, que les parties à ces conventions doivent être entièrement libres de fixer leur substance, leur portée et leur durée;

Considérant qu'un mécanisme devrait être prévu pour assurer que les dispositions d'une convention collective conclue à titre facultatif sont dûment observées par tous les employeurs et les travailleurs des entreprises, occupations ou industries visées par la convention collective.

La troisième Conférence des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail attire l'attention des Etats Membres américains sur le principe suivant qui devrait servir de guide pour l'élaboration future des lois et règlements nationaux en matière de conventions collectives:

Les dispositions de la convention collective devraient être applicables à tous les travailleurs dans l'unité appropriée pour les négociations collectives au sein de l'entreprise ou des entreprises même s'ils ne sont pas membres de l'organisation qui a conclu la convention.

ANNEXE II

**Projet de résolution soumis par la Fédération syndicale mondiale
au Conseil économique et social concernant les garanties d'exercice
et de développement du droit syndical
(28 février 1947 E/C.2/28)**

1. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, on constate que certaines interventions tendent, dans divers pays à détruire les fondements mêmes du droit syndical. Les moyens mis en œuvre pour juguler l'essor du syndicalisme sont notamment les suivants: Le renvoi massif d'ouvriers syndiqués, l'arrestation des militants et des chefs syndicalistes, l'occupation des locaux des syndicats, la révocation par le gouvernement des organes démocratiquement désignés par les syndicats, la désignation par le gouvernement des dirigeants syndicaux, l'interdiction pour les travailleurs de couleur ou indigènes de s'organiser professionnellement, l'interdiction aux organisations professionnelles de se fédérer sur le plan professionnel ou interprofessionnel, localement, nationalement ou internationalement, etc.

2. De telles atteintes au droit syndical peuvent illustrer la persistance, dans certains pays, d'idéologies néfastes qui ont fait courir au monde un péril mortel. Le respect du droit syndical, comme élément de paix et de coopération entre les peuples, doit être assuré sur le terrain international.

3. Le syndicalisme lorsque aucun obstacle ne vient entraver son évolution naturelle, tend à dépasser les intérêts particuliers de ses membres pour devenir de plus en plus le porte-parole de l'intérêt général. Cet aspect de l'évolution se manifeste également dans les programmes de réorganisation économique formulés par les syndicats ouvriers dans la plupart des pays. Se basant sur l'idée généralement admise que l'exercice du droit de propriété est une fonction sociale, le syndicalisme, représentant des producteurs, insiste sur la nécessité de faire participer toujours davantage la collectivité à la direction générale de l'économie.

4. Dans le domaine social, le rôle des syndicats est encore plus important. Ils concluent des conventions collectives qui peuvent être étendues à l'ensemble des salariés de la profession ou de la nation, c'est-à-dire même à ceux qui ne sont pas membres de ces organisations. Les syndicats reçoivent ainsi, dans certains cas, un pouvoir de réglementation. Ils participent aussi, dans un grand nombre de pays, au contrôle, à la gestion des entreprises et même aux activités de l'État; c'est ainsi qu'ils participent: à la préparation de la législation sociale par des conseils consultatifs, des conseils de travail et des conseils économiques, à l'application de la législation sociale, en gérant les institutions de sécurité sociale, en collaborant aux organismes d'inspection, aux institutions de conciliation et d'arbitrage et aux tribunaux du travail, en surveillant le placement, l'apprentissage et la formation professionnelle, la réglementation des prix, etc.;

5. Ainsi, en temps de guerre, comme dans la paix, les États font appel aux organisations syndicales en vue d'introduire plus de justice dans leur régime social, une efficacité plus grande et une organisation plus rationnelle dans leur système économique. La garantie d'une évolution pacifique conforme aux faits et au développement démocratique ne peut être assurée que de cette manière. Si, par exemple, on met les salariés dans l'impossibilité de conclure des conventions collectives, les travailleurs ne

peuvent plus redresser les torts qui leur sont faits que par la cessation collective du travail et par l'agitation.

6. Cette évolution, qu'il s'agit de garantir et de généraliser, n'est que l'expression du principe démocratique, suivant lequel la politique sociale et économique doit être déterminée avec la participation des intéressés, c'est-à-dire des producteurs. Ce principe est d'autant plus valable que la guerre pour la victoire de la démocratie et de la liberté a été menée à bonne fin avec le concours actif de la classe ouvrière et grâce à ses sacrifices. Déjà, la victoire des Nations Unies a provoqué partout un essor du syndicalisme qui est indissolublement lié au progrès social et au développement des libertés populaires.

7. Le syndicalisme moderne joue à l'intérieur de l'État un rôle de plus en plus important. Mais ce rôle ne pourra être efficace et n'aura de valeur pour la collectivité que si le mouvement syndical conserve son indépendance, son autonomie et son caractère spontané. Il convient donc que la mainmise de l'État sur les syndicats et sur le mouvement ouvrier ne puisse s'effectuer par des moyens tels que : nomination des organes directeurs et des cadres par les pouvoirs publics, ingérence de ces derniers à tout autre titre dans le fonctionnement des syndicats.

8. D'autre part, tout empêchement à la fédération des organisations syndicales sur le plan professionnel et interprofessionnel, localement, nationalement et internationalement, constitue une atteinte très grave à la liberté syndicale. En effet, la notion d'organisation est à la base même du mouvement syndical, qui, de par sa nature, tend à s'intégrer dans des ensembles de plus en plus vastes. La pratique syndicale de tous les pays est décisive dans ce sens et tout *effort* contraire ne pourrait tendre qu'à ressusciter un corporatisme condamné par les faits.

De plus, l'évolution du syndicalisme déborde les frontières nationales et se manifeste avec une égale intensité sur le plan International.

9. Dès la fin de la première guerre mondiale, la Conférence de la paix a insisté sur la nécessité de l'organisation de la classe ouvrière. Celle-ci a participé, par l'intermédiaire de ses représentants, à une série de conférences et d'organisations internationales et ainsi la personnalité internationale des organisations ouvrières est devenue une réalité incontestable.

10. Il convient de signaler l'action entreprise par la F. S. M. après la deuxième guerre mondiale en vue d'aider à l'organisation syndicale dans les pays libérés ou vaincus, action qui constitue un des facteurs les plus importants d'une généralisation de la démocratie sur le terrain politique, social et économique et dont l'effet bienfaisant a été reconnu par les gouvernements intéressés.

11. Après la deuxième guerre mondiale, l'évolution que nous avons fait ressortir à la fois sur le plan national et sur le terrain international n'a fait que se consolider. Déjà, des rapports concrets ont été établis entre le Conseil économique et social et la Fédération syndicale mondiale.

12. D'autre part, d'après l'article 1 (3) de leur Charte, les Nations Unies se proposent comme un de leurs buts la réalisation de la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de

religion. La même idée est reprise par les articles 55 *e)* et 62 de la Charte. Or, la réalisation de cet objectif suppose la généralisation et l'affermissement du syndicalisme sur le plan national et international.

13. Une coopération effective en matière économique et sociale n'est possible qu'avec le concours des masses populaires, auxquelles il faut assurer toujours plus de bien-être et dont les éléments les plus conscients sont organisés au sein des syndicats.

La reconnaissance du droit syndical et l'usage de ce droit sans entraves et sans contestation doivent permettre le plein développement des activités syndicales. Celles-ci peuvent amener les organisations syndicales, dans chaque pays, à coopérer à l'établissement et à l'application de la législation sociale. De ce droit social progressiste, affirmant les possibilités constructives du syndicalisme, peut naître un droit nouveau, celui qui permet aux syndicats d'accéder à la détermination des politiques économique et sociale dans chaque nation.

14. Les mouvements inorganisés, spontanés, anarchiques, peuvent être dangereux pour la paix intérieure de chaque pays. Si l'on désire établir une coopération internationale effective, il faut arriver à une pacification, à la consolidation du régime démocratique à l'intérieur de chaque État

15. Le respect effectif du droit syndical, en plus des garanties propres à chaque nation, a besoin d'une caution de caractère international, chaque fois que l'usage de ce droit peut donner lieu à des développements pouvant affecter ou se répercuter dans la vie internationale. La pratique nationale et internationale permet de dégager, pour le droit syndical, un véritable droit commun international, dont le respect, dans tous les États, doit être assuré par le Conseil économique et social.

**

Sur la base des considérations qui précèdent, la FSM soumet au Conseil économique et social la résolution suivante:

- I. Le droit syndical est reconnu comme un droit inviolable dont bénéficient les travailleurs salariés pour la défense des intérêts professionnels et sociaux.
- II. Les organisations syndicales doivent pouvoir s'administrer, délibérer et décider librement sur les questions de leur compétence conformément aux lois et à leurs statuts, sans ingérence dans leur fonctionnement des organes gouvernementaux ou administratifs.
- III. Rien ne doit empêcher les organisations syndicales de se fédérer sur le plan professionnel et interprofessionnel, localement, régionalement, nationalement et internationalement.
- IV. Toute législation restrictive aux principes ci-dessus énoncés est contraire à la coopération économique et sociale définie par la Charte des Nations Unies.

Le Conseil économique et social décide la création d'une Commission du droit syndical, qui surveillera d'une façon permanente le respect du droit syndical. Chaque fois que les principes susmentionnés se trouvent être violés, la Commission procédera aux enquêtes nécessaires et émettra des recommandations au Conseil économique et social sur les mesures à prendre.

ANNEXE III

**Mémoire et projet de résolution soumis par la Fédération américaine
du Travail au Conseil économique et social sur les garanties d'exercice
et de développement du droit syndical
(13 mars 1947 E/C. 2/32)**

1) La Fédération syndicale mondiale a, le 28 avril 1947, fait distribuer aux membres du Conseil économique et social le document E/C.2/28. Ce dernier renferme le texte d'un projet de résolution concernant les garanties d'exercice et de développement du droit syndical.

2) Dans le document E/CT.2/2, distribué le 20 août 1946 aux membres du Conseil, la Fédération américaine du Travail a présenté un projet de «déclaration internationale des droits», où elle a repris, entre autres, les points fondamentaux soulevés par la Fédération syndicale mondiale. C'est ainsi qu'elle a demandé dans son projet que l'on adopte les dispositions suivantes comme partie intégrante de la «déclaration internationale des droits»:

IV

DROITS FONDAMENTAUX DE L'HOMME

Tant que les peuples ne seront pas à l'abri de la menace de la tyrannie que font peser sur eux les bureaucrates absolutistes, ou les dictateurs, et tant qu'ils ne seront pas à l'abri du besoin, il ne pourra exister de démocratie politique ou économique au sein des nations, ni de relations justes et de paix durable entre ces nations.

Ce n'est qu'en supprimant les maux politiques, économiques et sociaux, et les inégalités qui l'affligent, que l'humanité pourra atteindre le degré de civilisation auquel elle tend depuis si longtemps et où régneront véritablement la paix et l'abondance.

C'est dans cet esprit que la Fédération américaine du Travail propose au Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies, d'élaborer une déclaration internationale des droits, qui fera partie intégrante du traité de paix général, et qui liera tous les signataires. Nous proposons que cette déclaration internationale des droits comporte les dispositions suivantes:

1. Tout être humain, sans considération de race, de couleur, de religion, de sexe ou de nationalité, a le droit d'exercer son activité et de poursuivre son progrès spirituel dans la liberté et la dignité;

2. La liberté d'expression et la liberté d'association sont essentielles au maintien des libertés fondamentales et à la poursuite du progrès matériel et spirituel de l'humanité. Ces droits doivent être considérés comme inviolables, aussi bien par ceux qui s'opposent à un parti au pouvoir ou à un régime existant à un moment donné que par ceux qui le soutiennent. Une liberté véritable comporte le droit d'association et d'organisation en groupements divers, éducatifs, religieux, économiques, politiques et syndicaux, sans que pèse sur ces groupements la menace d'un contrôle direct ou indirect «ou d'une pression quelconque de la part d'institutions gouvernementales ou autres».

3. Le droit de s'organiser et de travailler en vue d'une répartition toujours plus équitable du revenu et de la richesse de la nation, et le droit de lutter pour l'amélioration des conditions matérielles et morales du peuple, de la santé, de la protection contre les souffrances causées par le chômage, les accidents, la maladie et la vieillesse, doivent être considérés comme inaliénables. Les conditions de travail dans la grande industrie moderne exigent tout spécialement que les travailleurs possèdent un système efficace de législation sociale prévoyant des salaires minima, une limitation des heures de travail, l'interdiction d'employer des enfants, des soins médicaux convenables, des assurances contre les accidents, le chômage et la vieillesse, ainsi que toutes autres mesures essentielles tendant à assurer à la population une protection sociale réelle.

4. Le relèvement du niveau de vie des travailleurs dans le monde entier. Le moyen le plus efficace d'activer la reprise de la production et le développement international des marchés, consiste à augmenter, dans chaque pays, le pouvoir d'achat de la grande masse de la population.

5. La liberté de religion et le droit de pratiquer les cultes religieux sont indispensables dans une société véritablement démocratique.

6. Le droit d'asile doit être garanti par toutes les nations. Aucun être humain ayant quitté un pays dont il désapprouve le régime politique ne doit être obligé à retourner dans des territoires dépendant de ce régime.

7. Le droit d'émigrer ou de quitter de façon temporaire ou permanente un pays, doit être garanti à tout citoyen qui désire le faire, sous la seule réserve des lois d'émigration du pays dans lequel il désire se rendre.

8. La liberté d'opinion et d'expression doit être garantie, ainsi que la faculté de prendre connaissance, en toute liberté, des opinions exprimées par les autres.

9. C'est dans la mesure où les peuples de tous les pays connaîtront et comprendront mieux le monde, que les différences et malentendus qui séparent les peuples et les nations pourront être atténués. Il est nécessaire, en conséquence, d'assurer le droit et le libre accès à toutes informations, d'ordre scientifique, économique, social, religieux et politique, ainsi que l'échange de ces informations, le progrès des connaissances, le développement des relations culturelles, la pleine liberté de communication des nouvelles par la radio et la presse.

10. La servitude imposée, quelles que soient sa nature, sa forme et son apparence, doit être déclarée illégale et supprimée par toutes les nations et tous les peuples.

11. Les hommes doivent être à l'abri des arrestations, détentions, perquisitions et confiscations arbitraires; ils doivent jouir de garanties juridiques en cas d'arrestation ou d'accusation; ils doivent être assurés d'un Jugement public équitable devant un jury ou un tribunal compétent et impartial, constitué conformément à la procédure judiciaire normale; le droit d'« habeas corpus » doit leur être garanti; il doit être interdit de leur infliger des peines arbitraires.

12. Le respect, au-dessus de toutes autres considérations, de la personne humaine et de ses conditions de vie doit être un principe directeur de

toute conception des droits de l'homme. C'est pourquoi les droits énumérés ci-dessus ne peuvent avoir une signification tangible et recevoir une application pratique que :

- a) si tous les êtres humains jouissent d'une sécurité véritable et ne font pas l'objet, de la part du gouvernement ou du parti au pouvoir, de distinctions arbitraires fondées sur la race, la couleur, la religion ou les opinions politiques;
- b) s'il est interdit de procéder à la mobilisation ou la militarisation en temps de paix des ouvriers qui font grève ou protestent contre des conditions de travail qu'ils estiment injustes ou peu satisfaisantes;
- c) si toutes les différences de traitement basées sur des raisons économiques ou politiques ainsi que la punition des délits relatifs aux opinions politiques ou religieuses et à l'exercice des cultes sont supprimées; la menace de camps de concentration ou de travail comme sanction pour les personnes d'opinions différentes de celles des autorités gouvernementales ou du parti politique prépondérant, doit disparaître complètement;
- d) si, sous réserve des exigences de la morale et de la décence, toute censure de livres, de la presse, de la radiodiffusion et de l'art est abolie.
- e) les peuples ne doivent pas être soumis à la terreur d'une surveillance de police secrète, de l'arrestation ou de la torture. Ceci ne peut être réalisé que par la suppression de toute police politique et des camps de concentration dans tous les pays.

3) Les propositions ci-dessus de la Fédération américaine du Travail protègent d'une façon fondamentale les droits des syndiqués et de leurs organisations. La Commission des droits de l'homme du Conseil économique et social, à qui ces propositions ont été soumises, les a examinées puis renvoyées au Comité de rédaction chargé de rédiger une déclaration internationale des droits.

4) Sans aucun doute, de nombreux problèmes qui intéressent les travailleurs en général ou plus particulièrement les organisations syndicales et professionnelles, ne rentrent pas dans le cadre du mandat donné à la Commission des droits de l'homme. L'Organisation des Nations Unies a, dans l'article I de l'accord qu'elle a conclu avec l'Organisation internationale du Travail (document A/72), reconnu celle-ci comme étant «une institution spécialisée investie de la responsabilité de prendre des mesures appropriées aux termes de son instrument fondamental pour l'accomplissement des objectifs prévus à cet instrument». Le mandat dont l'Organisation internationale du Travail se trouve investie est indiqué aux articles 10, 19, 20, 21 et 35 de sa Constitution (*Constitution et Règlements*, Montréal, 1946).

5) Le Conseil économique et social est donc tout à fait justifié à demander à l'Organisation internationale du Travail de se livrer à une enquête sur les conditions de travail qui existent dans les divers pays Membres de l'Organisation des Nations Unies, pour savoir d'abord comment un travailleur jouit de ses droits de constituer des organisations syndicales ou de se syndiquer, à l'abri de toute ingérence ou de coercition de la part des pouvoirs publics; ensuite jusqu'à quel point, si le cas se présente, les pouvoirs publics dominent ou contrôlent l'activité des organisations syndicales; et enfin, si les travailleurs se trouvent individuellement victimes d'actes de coercition dans leurs rapports

avec leurs organisations syndicales. En se servant de ces enquêtes comme point de départ, l'Organisation Internationale du Travail devrait être chargée de prendre toute mesure susceptible de mettre un terme à des pratiques qui nient d'une façon fondamentale aux travailleurs leurs droits individuels, à leurs organisations leurs droits collectifs.

6) La Fédération américaine du Travail, après les avoir examinées en détail, propose d'amender comme suit les propositions soumises par la Fédération syndicale mondiale au Conseil économique et social:

PROJET DE RESOLUTION

I. Le Conseil économique et social, conformément à l'accord conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, recommande à l'Organisation internationale du Travail de s'occuper à bref délai de la manière dont sont respectés les droits syndicaux, en s'occupant notamment des questions suivantes:

A) Jusqu'à quel point les travailleurs ont-ils le droit de constituer des organisations professionnelles ou syndicales, de s'associer ou de se syndiquer, en toute liberté, sans devoir subir d'ingérences ou de coercitions gouvernementales?

B) Jusqu'à quel point les syndicats sont-ils libres d'exécuter les décisions prises par leurs membres, sur le plan national, régional ou local, sans devoir subir d'ingérence de la part des pouvoirs publics?

C) Jusqu'à quel point les travailleurs sont-ils libres de choisir, d'élire ou de désigner des représentants dans leurs propres syndicats?

D) Jusqu'à quel point les syndicats sont-ils libres, sans devoir subir d'ingérence gouvernementale, de recueillir des fonds et d'en disposer soit comme leurs statuts le prévoient, soit comme leurs membres en ont expressément décidé?

E) Jusqu'à quel point les travailleurs ou leurs groupements sont-ils libres de se concerter avec d'autres travailleurs ou d'autres groupements, à l'intérieur comme à l'extérieur de leur pays?

F) Jusqu'à quel point les travailleurs syndiqués, qu'ils appartiennent à des organisations locales, régionales ou nationales, sont-ils libres de s'affilier à des organisations internationales, sans devoir subir ou redouter l'ingérence des pouvoirs publics?

G) Jusqu'à quel point les organisations professionnelles ou syndicales sont-elles libres de discuter avec les employeurs des membres qu'elles représentent, de conclure des conventions collectives et de participer à l'élaboration de ces dernières?

H) Jusqu'à quel point reconnaît-on et protège-t-on le droit des travailleurs et de leurs organisations de se mettre en grève?

I) Jusqu'à quel point les salariés et leurs syndicats sont-ils libres de recourir à l'arbitrage volontaire pour régler un conflit du travail, sans devoir craindre que les pouvoirs publics influencent ou dictent la décision à intervenir?

J) Jusqu'à quel point les travailleurs et leurs organisations ont-ils le droit de demander aux gouvernements de prendre, dans leurs intérêt, des mesures législatives ou administratives?

K) Jusqu'à quel point les travailleurs sont-ils libres de se déplacer à l'intérieur du pays et d'émigrer?

L) Jusqu'à quel point les ouvriers sont-ils libres d'accepter, de garder ou de quitter un emploi à leur convenance, sans devoir subir de coercitions ou d'ingérences gouvernementales?

M) Jusqu'à quel point, si le cas se présente, des travailleurs se trouvent-ils soumis à un régime de contrainte ou d'esclavage, et comment un travailleur, à quelque nationalité, race, sexe, langue ou religion qu'il appartienne, est-il protégé contre l'éventualité de tels régimes?

N) Jusqu'à quel point les lois protègent-elles les conditions de travail et le bien-être des travailleurs et quels caractère et nature revêt cette protection?

II. Le Conseil économique et social recommande en outre à l'Organisation internationale du Travail, de rédiger sur la foi du résultat des enquêtes ci-dessus mentionnées, des propositions dont les divers États seront ultérieurement saisis, à l'effet:

- a) d'incorporer, dans la Déclaration internationale des droits, les droits universellement reconnus;
- b) de protéger les travailleurs et leurs organisations contre la violation, sur le plan professionnel ou syndical, de tout droit fondamental, et
- c) de prendre les mesures susceptibles de faire respecter de tels droits.

ANNEXE IV

**Résolution concernant la liberté syndicale et la protection du droit
d'organisation et de négociation collective, présentée par
la Commission de la liberté d'association de la CIT
(adopté le 11 juillet 1947)**

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le dix-neuf juin 1947, en sa trentième session,

Considérant,

Que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail énonce expressément, parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix, «l'affirmation du principe de la liberté syndicale»;

Que la déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que la «liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu», qu'elle a en outre reconnu l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre parmi les différentes nations du monde de programmes propres à réaliser, entre autres: «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», et

Qu'elle a affirmé également que «les principes énoncés dans la présente Déclaration sont pleinement applicables à tous les peuples du monde et que si, dans les modalités de leur application il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple, leur application progressive aux peuples qui sont encore dépendants, aussi bien qu'à ceux qui ont atteint le stade où ils se gouvernent eux-mêmes, intéresse l'ensemble du monde civilisé »;

Que le niveau de vie, le fonctionnement normal de l'économie nationale et la stabilité sociale et économique dépendent dans une large mesure d'un système bien organisé des relations industrielles, fondé sur la reconnaissance de la liberté syndicale;

Que, de plus, de nombreux pays ont associé les organisations des employeurs et des travailleurs à l'élaboration et à l'application de la politique économique et sociale;

Que la Conférence internationale du Travail, les Conférences régionales des États d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail, ainsi que les diverses Commissions d'industrie, ont, par de nombreuses résolutions, attiré l'attention des États Membres de l'Organisation internationale du Travail sur la nécessité d'instituer un système approprié de relations industrielles fondé sur la garantie du principe de la liberté syndicale;

Pour ces motifs,

Adopte, ce onzième jour de juillet mille neuf cent quarante-sept, la résolution suivante:

I. LIBERTÉ SYNDICALE

1. Les employeurs et les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable.

2. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action; il ne devrait y avoir aucune intervention de la part des autorités publiques qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

3. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

4. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs.

5. Les garanties définies par les paragraphes 1, 2 et 3 relatifs à la constitution, au fonctionnement, à la dissolution et à la suspension des organisations des employeurs et des travailleurs devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations syndicales.

6. L'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus.

7. L'acquisition et l'exercice des droits prévus ci-dessus ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives.

II. PROTECTION DU DROIT D'ORGANISATION ET DE NÉGOCIATION COLLECTIVE

8. Il devrait y avoir accord mutuel entre les employeurs et les travailleurs organisés quant à l'exercice du droit syndical.

9. (1) Lorsqu'une protection pleine et effective n'est pas déjà assurée, des mesures appropriées devraient être prises en vue de garantir:

- a) l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de contrainte quelle qu'en soit la provenance, visant à:
 - i) subordonner l'emploi du travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou se retire d'un syndicat dont il fait partie;
 - ii) porter préjudice à un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat;
 - iii) congédier un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat.
- b) l'exercice du droit syndical des organisations de travailleurs de façon à prévenir, de la part de l'employeur ou des organisations d'employeurs ou de leurs agents, tous actes visant notamment à:

- i) favoriser la constitution de syndicats placés sous le contrôle d'employeurs;
- ii) intervenir dans la constitution ou la gestion d'un syndicat ou le soutenir par des moyens financiers ou autrement;
- iii) refuser de faire porter effet aux principes de la reconnaissance des syndicats et des négociations collectives.

(2) Il devrait toutefois être entendu qu'une disposition d'une convention collective librement conclue, exigeant l'affiliation à un certain syndicat comme condition préalable à l'emploi, n'est pas visée par la présente résolution.

10. Les organes appropriés devraient, si nécessaire, être instituées pour assurer la protection de l'exercice du droit syndical définie par l'article 9 ci-dessus.

ANNEXE V

**Décision du Conseil d'administration établissant
le Comité de la liberté syndicale (1951) 117^e session
du Conseil d'administration du Bureau international du Travail**

*Procédure pour l'examen préliminaire des plaintes relatives à des atteintes
qui auraient été portées à la liberté syndicale*

Le Conseil était saisi, comme il l'avait demandé, de propositions relatives à une révision de cette procédure en vue de la rendre à la fois plus souple et plus efficace. Il a complété et modifié ces propositions, et les dispositions ci-après ont été arrêtées.

En vue de répartir plus largement les responsabilités que comporte l'examen préliminaire des plaintes relatives aux atteintes qui auraient été portées à l'exercice des droits syndicaux, le Conseil d'administration a décidé d'instituer un comité composé de neuf membres titulaires, y compris les membres de son bureau lorsque ces derniers sont disponibles, et d'un nombre égal de suppléants choisis dans son sein, pour procéder à l'examen préliminaire confié jusqu'ici aux membres du bureau du Conseil. Afin d'assurer que l'examen préliminaire des faits se déroule dans une atmosphère libre de toute idée préconçue, favorable ou défavorable à l'une ou l'autre des parties intéressées, le Conseil d'administration a décidé d'appliquer à ce comité, par analogie avec les dispositions du paragraphe 3 de l'article 2 du Règlement relatif à la procédure en cas de réclamations, conformément aux articles 24 et suivants de la Constitution, le principe d'après lequel aucun représentant ou ressortissant de l'État mis en cause ni aucune personne occupant une charge officielle au sein de l'organisation professionnelle nationale auteur de la réclamation ne pourront participer aux travaux du comité, lorsque celui-ci examine des cas où les personnes ainsi définies sont en cause. Cela n'empêchera pas le comité d'entendre la déposition de ces personnes, mais elles n'auront aucune part de responsabilité dans l'établissement des recommandations du comité à l'adresse du Conseil d'administration.

Tout en considérant qu'il est souhaitable que le comité réalise en son sein le plus large accord possible, le Conseil d'administration a décidé néanmoins que ce comité, comme tous les organes du Conseil d'administration, pourrait se prononcer, le cas échéant, à la majorité des voix.

Considérant que, jusqu'à présent, il n'a pas paru nécessaire, en pratique, de fixer un quorum pour les commissions du Conseil d'administration, le Conseil a estimé devoir réserver la question du quorum en ce qui concerne le comité récemment créé. Si, à un moment quelconque, l'expérience devait montrer qu'il convient de fixer un quorum, le Conseil d'administration pourrait prendre les mesures nécessaires.

En vue d'éviter tout délai inutile dans l'examen préliminaire des cas, le Conseil d'administration a décidé d'apporter les modifications ci-après à la procédure actuellement en vigueur.

Jusqu'à présent, les membres du bureau ont pris pour règle, avant d'examiner si, à première vue, l'allégation semble sérieuse, d'autoriser le Directeur Général à demander au gouvernement intéressé s'il désire présenter des observations. Toutefois, il s'est fréquemment écoulé un délai de plusieurs mois entre la réception d'une plainte par

l'Organisation internationale du Travail ou la communication d'une plainte à l'Organisation internationale du Travail par le Conseil économique et social, et une réunion du bureau du Conseil pouvant autoriser le Directeur Général à inviter les gouvernements à présenter leurs observations. Le Conseil d'administration a décidé qu'à l'avenir le Directeur Général – à moins qu'il n'estime qu'en raison de circonstances particulières il y a lieu de renvoyer d'abord le cas au comité du Conseil – communiquerait toutes les allégations, dès leur réception, aux gouvernements intéressés en leur demandant s'ils ont des observations préliminaires à présenter. Le comité sera ainsi en mesure d'examiner, sans délai injustifié, à la fois les allégations qui lui seraient soumises et toutes les observations préliminaires sur ces allégations qui auraient été communiquées par des gouvernements.

Le comité ne sera pas appelé à formuler un avis sur la question de savoir si, à première vue, l'allégation semble sérieuse; ses responsabilités seront essentiellement: 1) d'examiner, en vue d'une recommandation au Conseil d'administration, si les cas méritent un examen de la part du Conseil d'administration; 2) après décision affirmative du Conseil d'administration sur ce point, d'essayer d'obtenir l'agrément des gouvernements intéressés pour que ces cas soient renvoyés à la Commission d'investigation et de conciliation.

Le comité (après un examen préliminaire, et compte tenu de toutes observations présentées par les gouvernements intéressés sous réserve qu'elles soient reçues dans un délai raisonnable) portera à la connaissance de la session suivante du Conseil d'administration que tel cas n'appelle pas un examen plus approfondi, s'il constate, par exemple, que les faits allégués ne constitueraient pas, même s'ils étaient prouvés, une atteinte à l'exercice des droits syndicaux, ou que les allégations formulées sont de caractère si purement politique qu'il n'est pas opportun de poursuivre l'affaire, ou encore que les allégations sont trop vagues pour permettre d'examiner le problème quant au fond, ou enfin que le plaignant ne présente pas des preuves suffisantes pour justifier le renvoi de la question à la Commission d'investigation et de conciliation.

Lorsque le comité, après un tel examen préliminaire, conclura qu'un cas appelle un examen plus approfondi, il portera cette conclusion à la connaissance du Conseil d'administration, afin que celui-ci détermine s'il convient d'essayer d'obtenir l'agrément du gouvernement intéressé pour que ledit cas soit renvoyé à la Commission d'investigation et de conciliation.

Le Comité de la liberté syndicale soumettra à chaque session du Conseil d'administration un rapport sur les progrès réalisés pour tous les cas dont le Conseil d'administration aura déterminé qu'ils justifient un examen plus approfondi. Dans chaque cas où le gouvernement faisant l'objet de la plainte aura refusé son agrément pour le renvoi à la Commission d'investigation et de conciliation ou n'aura pas, dans les quatre mois, répondu à une demande tendant à obtenir cet agrément, le comité formulera, dans son rapport au Conseil d'administration, des recommandations concernant toute «autre mesure appropriée» qui, à son avis, pourrait être prise par le Conseil d'administration.

Le Comité de la liberté syndicale (II): composition, procédure et fonctionnement

Alberto Odera^{*} et *María Marta Travieso*^{**}

I. Introduction

Le Comité de la Liberté syndicale a été créé par le Conseil d'administration du BIT en 1951,¹ pour examiner de manière préliminaire les plaintes en matière de liberté syndicale et les observations des gouvernements concernés en vue d'un éventuel renvoi de l'affaire à la Commission d'investigation et conciliation en matière de liberté syndicale, organe intégré par des personnalités indépendantes et institué en 1950 à la suite d'un accord entre le Conseil d'administration du BIT et le Conseil économique et social des Nations Unies. Le Comité examinait en particulier si les cas méritaient un examen du Conseil d'administration, portait à la connaissance du Conseil si un cas n'appelait pas un examen plus approfondi (par exemple parce que les allégations ne portaient pas atteinte aux droits syndicaux ou parce que les plaignants ne présentaient pas de preuves suffisantes), présentait un rapport au Conseil sur les progrès réalisés et, dans certains cas recommandait des mesures appropriées.

Peu de temps après, compte tenu des besoins et sur la base de nouvelles règles de procédure approuvées par le Conseil d'administration, le Comité a dû procéder à un examen complet quant au fond des plaintes présentées afin de pouvoir se prononcer sur la suite à donner aux plaintes déposées. Par la suite, le Comité a examiné plus de 2,300 cas et a perfectionné sa procédure à plusieurs reprises.

Le Comité de liberté syndicale est une émanation du Conseil d'administration et a comme fonctions principales d'examiner des plaintes concernant la violation des droits syndicaux ainsi que de les renvoyer éventuellement à la Commission d'investigation et de conciliation. Il ne s'agit pas d'un organe judiciaire, bien que beaucoup le considèrent comme un organe quasi-judiciaire, du fait

^{*} Service de la liberté syndicale, Département des normes internationales du travail.

^{**} Service de la liberté syndicale, Département des normes internationales du travail.

¹ Voir *Bulletin officiel*, vol. 34, 1951, pp. 210-212.

notamment que les mesures visant à garantir son impartialité, soient prévues dans la procédure comme, entre autres, la confidentialité des documents, les réunions à huis clos et la non présence des membres ayant la nationalité des pays mis en cause ou occupant une charge officielle au sein de l'organisation qui présente la plainte. L'objectif est de faire en sorte que les principes de la liberté syndicale soient le mieux respectés. Il ne juge donc pas les États mais cherche à atteindre les buts pour lesquels il a été créé. Ainsi le Comité a souligné «que la fonction de l'Organisation internationale du Travail en matière de liberté syndicale et de protection de l'individu est de contribuer à la mise en œuvre effective des principes généraux de la liberté syndicale qui est l'une des garanties primordiales de la paix et de la justice sociale. Sa fonction est de garantir et promouvoir le droit d'association des travailleurs et des employeurs. Elle n'est pas de porter des charges contre des gouvernements ou de les condamner».²

Il s'agit d'un organe tripartite, formé de neuf membres représentant les trois secteurs proportionnellement et de membres suppléants. Il est doté d'un président qui, jusqu'en 1978, était un membre gouvernemental du Conseil d'administration mais, qui depuis est indépendant. La procédure du Comité de la liberté syndicale est principalement écrite bien que, dans certaines circonstances, l'audition des parties soit acceptée et, des missions de contacts directs – où une visite sur place avec la possibilité de rencontrer les parties concernées – peuvent avoir lieu. Le Comité se réunit trois fois par année et adopte ses conclusions et recommandations; «le Comité recherche toujours une décision unanime. En fait, ses rapports ont été, en règle générale, unanimes et cette unanimité, compte tenu de la diversité des personnalités qui le composent, donne évidemment, elle aussi, un poids particulier à ses conclusions»³. Il faut souligner que l'unanimité n'est pas une règle de la procédure mais qu'elle a été adoptée par la pratique.⁴ La procédure du Comité s'applique même aux États qui n'ont pas ratifié les conventions sur la liberté syndicale puisque le Comité se fonde, en procédant à l'examen des plaintes, sur la Constitution et la Déclaration de Philadelphie et sur des principes reconnus de la liberté syndicale.

Le Comité se limite à faire un examen de la situation dans chaque pays du point de vue de la liberté syndicale et si le gouvernement a pris les mesures

² Voir *Procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de la Commission d'investigation et conciliation et au sein du Comité de la liberté syndicale*, juin 1985, parag. 23 ainsi que le Premier rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 32.

³ Voir Nicolas Valticos, «Les normes de l'OIT en matière de protection des droits de l'homme», *Revue des droits de l'homme*, vol. 4, 1971, pp. 691-771.

⁴ Ainsi dans la Procédure pour l'examen préliminaire des plaintes relatives à des atteintes qui auraient été portées à la liberté syndicale instituée lors de la 117^e session du Conseil d'administration, il est établi que «tout en considérant qu'il est souhaitable que le comité réalise en son sein le plus large accord possible, le Conseil d'administration a décidé néanmoins que ce comité, comme tous les organes du Conseil d'administration, pourrait se prononcer, le cas échéant, à la majorité des voix.»

appropriées pour la garantir à la suite d'actes antisyndicaux provenant des autorités ou des personnes privées. En effet, le Comité a soutenu que «les faits imputables à des particuliers engagent la responsabilité des États en raison de leur obligation de diligence et d'intervention pour prévenir les violations des droits de l'homme».⁵ Le fait que le Comité ait pris des décisions similaires lors de l'examen des cas analogues, a permis l'établissement de principes de portée générale qui permettent de maintenir une unicité des critères dans ses conclusions. Nicolas Valticos signale que «les organes de contrôle ont progressivement élaboré un corps de jurisprudence à la fois plus précis et plus large dont on peut considérer qu'il a fini par former une sorte de Droit commun international en la matière».⁶

Le fait que le Comité se réunit trois fois par an (en mars, en mai-juin et en novembre) a comme conséquence qu'en général les plaintes sont traitées avec rapidité. En effet, les règles de procédure, loin d'être complexes, permettent au Comité, moyennant la présentation rapide des observations du gouvernement concerné, d'examiner un cas entre les deux et sept mois qui suivent la présentation de la plainte. La date de présentation de la plainte détermine, dans une certaine mesure, le temps qu'il faudra attendre avant que le Comité examine le cas puisque les périodes qui s'écoulent entre les réunions du Comité ne sont pas d'une même durée. Cette relative rapidité d'examen ainsi que le degré élevé de mise en œuvre constituent les bases de la grande efficacité de la procédure. Le Comité a acquis une grande autorité au cours de ces 53 années d'existence grâce notamment à son indépendance et aux garanties d'impartialité de sa procédure. Une étude commémorative de son cinquantième anniversaire a mis en relief l'extraordinaire impact de ses décisions.⁷

⁵ Voir par exemple *Recueil des décisions et des principes du Comité de la liberté syndicale*, 4^e édition, 1996, paragr. 19 et 754.

⁶ Voir Nicolas Valticos, «Un système de contrôle international: la mise en œuvre des conventions internationales du travail», *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 123, 1968, p. 377.

⁷ Voir E. Gravel; I. Duplessis; B. Gernigon, *Le Comité de la liberté syndicale: quel impact depuis sa création?*, BIT, Genève, 2001.

II. Organisation et procédure

A part les règles établies par le Conseil d'administration lors de l'établissement du Comité de la liberté syndicale, c'est lui-même qui établit ses propres règles de procédure. Le Comité a été très soucieux d'adapter sa procédure aux besoins et de l'assouplir afin de la rendre plus efficace. C'est ainsi que diverses modifications furent apportées au fur et à mesure que des besoins sont apparus; par exemple des règles concernant la différence de traitement des cas urgents et non-urgents, les procédures de suivi de ses recommandations, les missions de contacts directs, etc.

Déjà dans son premier rapport⁸ et suivant la décision du Conseil économique et social du 17 mars 1950, le Comité a signalé que «[l]es plaintes adressées aux Nations Unies et concernant des atteintes aux droits syndicaux que des gouvernements ou des organisations syndicales ouvrières ou patronales porteraient contre des Etats Membres de l'OIT seront transmises par le Conseil économique et social au Conseil d'administration du BIT qui examinera la question de leur renvoi à la Commission d'investigation et de conciliation. Les plaintes de même nature reçues par les Nations Unies mais portées contre des Etats membres des Nations Unies qui ne sont pas Membres de l'OIT seront transmises à la commission par l'entremise du Conseil d'administration du BIT, lorsque le Secrétaire général des Nations Unies, agissant au nom du Conseil économique et social, aura reçu le consentement du gouvernement intéressé et si le Conseil économique et social estime ces plaintes propres à être transmises. Faute du consentement du gouvernement, le Conseil économique et social examinera la situation créée par ce refus, afin de prendre toute autre mesure appropriée de nature à protéger les droits relatifs à la liberté d'association mis en cause dans l'affaire. Si le Conseil d'administration est saisi de plaintes relatives à des atteintes aux droits syndicaux formulées contre des membres des Nations Unies non Membres de l'OIT, il doit renvoyer ses plaintes en premier lieu au Conseil économique et social».⁹

1. Composition du Comité

La composition tripartite du Comité s'explique du fait «qu'il avait semblé – et cela s'est vérifié – que, dans le domaine des droits syndicaux, une telle composition permettrait d'assurer un certain équilibre dans l'examen des plaintes et

⁸ Voir le Premier rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 17. Dans ce premier rapport se trouvent aussi les premières règles de procédure établies par le Comité.

⁹ *Ibid.*, paragr. 19 à 21. Voir aussi *Procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale*, paragr. 3 et 4.

d'aboutir à une opinion susceptible d'être largement acceptée».¹⁰ Il s'agit «d'un organe technique dont les membres, siégeant à titre personnel sans recevoir d'instructions de quiconque, ne méconnaissant cependant pas les intérêts généraux et les positions du secteur qu'ils représentent au Conseil d'administration du BIT en leur qualité de membres gouvernementaux, employeurs ou travailleurs».¹¹ Cet aspect donne au Comité une certaine indépendance, et, de plus, la présidence du Comité est depuis 1978 assurée par une personnalité indépendante.¹² Ce poste a été occupé de 1951 jusqu'en 1961 par Paul Ramadier, de 1961 jusqu'en 1995 par Roberto Ago (jusqu'en 1978 en qualité de membre gouvernemental et depuis comme président indépendant), de 1995 jusqu'à 2001 par Max Rood et, depuis 2002 par M. Paul van der Heijden. Il s'agit toujours de personnalités éminentes et des juristes de haut niveau dans le domaine du droit international.

Le Président du Comité de la liberté syndicale donne la parole, dirige les débats et lorsque les membres du Comité ont des difficultés à se mettre d'accord sur les conclusions ou les recommandations à formuler, agit souvent comme médiateur. De plus, la procédure prévoit qu'il rencontre les représentants des gouvernements durant la session de la Conférence internationale du Travail, quand les gouvernements sont réticents à présenter des observations sur les plaintes présentées contre eux, afin de discuter des raisons du retard. Le Président fait alors rapport au Comité des résultats de ces contacts.

En vue de garantir l'impartialité du Comité, «le Conseil d'administration a décidé d'appliquer à ce Comité, par analogie avec les dispositions du paragraphe 3 de l'article 2 du règlement relatif à la procédure en cas de réclamations, conformément aux articles 24 et suivants de la Constitution, le principe d'après lequel aucun représentant ou ressortissant de l'Etat mis en cause, ni aucune personne occupant une charge officielle au sein de l'organisation professionnelle nationale auteur de la réclamation, ne pourra participer aux travaux du Comité, lorsque celui-ci examine des cas où les personnes ainsi définies sont en cause».¹³

¹⁰ Voir Nicolas Valticos, «Droit, politique, diplomatie et administration: les éléments du contrôle international (à propos de l'expérience de l'OIT)», dans *Mélanges André Grisel*, Editions Ides et Calendes, Neuchâtel, 1983, p. 847. Voir également D. Yiannopoulos, *La protection internationale de la liberté syndicale*, Paris, 1973, p. 168: «on peut supposer qu'en confiant la tâche de l'examen préliminaire des plaintes à une Commission tripartite de son Conseil d'administration, l'Organisation a voulu garder sa pleine liberté d'action sur la suite à donner aux plaintes déposées. En effet ces plaintes pourraient souvent soulever des questions délicates et comporter des prolongements politiques sérieux, surtout à une époque de guerre froide. Dans ces circonstances il valait mieux réserver à un groupement restreint du Conseil le traitement préliminaire des plaintes au lieu de le confier à des personnalités indépendantes».

¹¹ Voir B. Gernigon; A. Otero; H. Guido, «Les principes de l'OIT sur le droit de grève», *Revue internationale du Travail*, vol. 137, 1998, p. 511.

¹² Voir 205^e session du Conseil d'administration.

¹³ Voir *Bulletin officiel*, vol. 34, 1951, n° 3, p. 210.

2. *Mandat et compétences*

Le Comité a estimé nécessaire de rappeler que ses fonctions se bornent à l'examen des plaintes dont il a été saisi. Il est dans ses attributions non pas de formuler des conclusions d'ordre général relatives à la situation syndicale dans des pays déterminés sur la base de vagues généralités, mais simplement de juger la valeur des allégations formulées.¹⁴ La responsabilité du Comité est essentiellement d'examiner, en vue d'une recommandation au Conseil d'administration, si les cas méritent un examen de la part de celui-ci.¹⁵ Le Comité doit donc déterminer si la plainte présentée :

- i) mérite un examen plus approfondi par le Conseil d'administration. Dans ce cas, s'il le juge approprié, il peut recommander au Conseil qu'il cherche à obtenir le consentement du gouvernement concerné afin de renvoyer la plainte à la Commission d'investigation et de conciliation.¹⁶ Il a été déjà remarqué que ce consentement s'est avéré très difficile à obtenir ce qui a fait que cette procédure a été très peu utilisée.
- ii) ne mérite pas un examen plus approfondi parce que les faits allégués ne constitueraient pas une atteinte à la liberté syndicale, ou les allégations formulées sont de caractère purement politique, ou elles sont trop vagues pour permettre d'examiner le problème quant au fond, ou bien les preuves présentées ne sont pas suffisantes pour justifier le renvoi de la question à la Commission d'investigation et de conciliation.¹⁷
- iii) révèle qu'il existe des anomalies sur lesquelles il y a lieu d'attirer l'attention des gouvernements pour y porter remède. Déjà dans son neuvième rapport, le Comité de la liberté syndicale, a manifesté que bien que la plupart des plaintes portées devant lui ne méritaient pas le renvoi à la Commission d'investigation et de conciliation, beaucoup de ces plaintes ont été accompagnées de recommandations importantes aux gouvernements concernés. Ces affaires ne sont pas terminées, c'est pour cela que le Comité a demandé une autorisation formelle du Conseil d'administration afin de faire ces recommandations dans les cas où l'affaire ne mérite pas d'être portée devant la Commission d'investigation et de conciliation. Dans ce cas, les gouvernements seraient priés d'informer le Comité périodiquement sur les suites données aux recommandations.¹⁸

¹⁴ Voir *Procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale*, paragr. 24.

¹⁵ *Ibid.*, paragr. 15.

¹⁶ Voir *Bulletin officiel*, vol. 34, 1951, n° 3, p. 211.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Voir 9^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 38.

Le gouvernement qui a reçu de telles recommandations doit indiquer, après une période raisonnable, les suites qu'il a donné à ces recommandations. Le Comité procède à ce suivi dans l'introduction de ses rapports. Dans le cas où le pays membre concerné a ratifié les conventions de la liberté syndicale et où le problème en cause traite des questions législatives, le Comité de la liberté syndicale informe la Commission d'experts afin que celle-ci effectue l'examen des suites données aux recommandations sans que cela implique nécessairement un dessaisissement du Comité.¹⁹

Quand le Comité a demandé au Conseil d'administration d'obtenir le consentement du gouvernement concerné, afin de soumettre l'affaire à la Commission d'investigation et de conciliation et si celui-ci l'a refusé ou n'a pas répondu dans les quatre mois, le Comité peut formuler, dans un rapport au Conseil d'administration des recommandations concernant toute autre mesure appropriée qui, à son avis, pourrait être prise par le Conseil d'administration.²⁰

Le Comité a clairement déterminé que sa compétence se limite à l'examen des plaintes relatives à des atteintes à la liberté syndicale. Il a fait donc très attention de ne pas traiter des cas qui sortent de sa compétence. Dans ce sens, il a manifesté que les plaintes sur les conditions de travail, en matière de législation sur la sécurité sociale et en ce qui concerne l'exercice des professions et des droits de la propriété sur des terres, ne sont pas de son ressort.²¹

Par contre, il a considéré que les plaintes qui, selon les observations du gouvernement, porteraient sur des questions politiques devraient quand même être examinées afin de dégager les possibles questions intéressant directement l'exercice des droits syndicaux.²² Le Comité a aussi compétence pour l'examen des projets de lois vu qu'il y a intérêt à ce que tant le gouvernement que le plaignant aient le point de vue du Comité quant au projet avant l'adoption de celui-ci.²³

¹⁹ Voir 127^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 28.

²⁰ Voir *Procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale*, paragr. 22.

²¹ *Ibid.*, paragr. 26-28.

²² *Ibid.*, paragr. 29.

²³ *Ibid.*, paragr. 30.

3. Règles de recevabilité des plaintes

3.1 Recevabilité quant à l'organisation plaignante

Les plaintes doivent émaner soit d'organisations de travailleurs ou d'employeurs, soit des gouvernements. Dans le cas des organisations, il doit s'agir d'une organisation nationale directement intéressée à la question, ou d'une organisation internationale jouissant du statut consultatif auprès de l'OIT, ou encore d'autres organisations internationales lorsque ces allégations sont relatives à des questions affectant directement les organisations membres de ces organisations internationales.²⁴

Le Comité possède entière liberté pour déterminer si une organisation peut être considérée comme une organisation professionnelle au sens de la Constitution de l'OIT et, il ne se considère lié par aucune définition nationale de ce terme.²⁵ Le fait qu'une organisation ait été dissoute, se trouve dans la clandestinité ou que les personnes qui la représentent soient réfugiées à l'étranger, ne rend pas irrecevables les plaintes soumises par ces organisations. Cela est d'autant plus important que dans certains contextes politiques les syndicats ne jouissent pas de liberté d'action.²⁶ Le Comité ne rejette aucune plainte du fait qu'un syndicat n'ait pas déposé ses statuts, vu que «les principes de la liberté syndicale exigent justement que les travailleurs puissent, sans autorisation préalable, constituer des organisations professionnelles de leur choix».²⁷ De même, «l'absence d'une reconnaissance officielle d'une organisation ne peut justifier le rejet des allégations lorsqu'il ressort des plaintes que cette organisation a, pour le moins, une existence de fait».²⁸

Quand les plaintes présentées proviennent d'une organisation à propos de laquelle le Comité ne possède aucune information précise, le Directeur Général peut lui demander de fournir des précisions sur l'importance de ses effectifs, ses statuts, son affiliation nationale et internationale.²⁹ Les plaintes d'auteurs anonymes ne sont pas admises à moins que le Directeur n'informe le Comité, après l'avoir examinée, qu'elles contiennent des allégations d'une certaine gravité. Le Comité peut alors examiner la suite éventuelle qu'il conviendrait de donner à de telles plaintes.

²⁴ *Ibid.*, paragr. 34.

²⁵ *Ibid.*, paragr. 35 et suiv. Voir aussi 1^{er} rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 27 et suiv.

²⁶ De cette manière des organisations comme l'UGT en Espagne, Solidarnosc en Pologne ou la Fédération de syndicats en Corée (KCTU) ont pu présenter des plaintes auprès du Comité de la liberté syndicale. Voir Bernard Gernigon, «El Comité de la Libertad Sindical de la OIT: características principales e influencia en España», *Relaciones Laborales*, n° 1, enero 1999, p. 37.

²⁷ Voir *Procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale*, paragr. 37.

²⁸ *Ibid.*, paragr. 38.

²⁹ Voir 19^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 11.

3.2 Recevabilité quant à la forme de la plainte

Bien qu'une composante orale soit prévue, la procédure du Comité de la liberté syndicale est principalement écrite. Ainsi les plaintes doivent être présentées par écrit, signées par une organisation autorisée à la présenter et accompagnées, dans la mesure du possible des preuves à l'appui des allégations concernant la violation des droits syndicaux.³⁰ De simples copies de communications adressées à de tierces personnes ne réunissent pas les conditions de forme pour leur recevabilité, et n'appellent donc pas d'action de la part du Comité. Les plaintes des organisations non permanentes ou dont l'adresse n'est pas connue, de sorte qu'il est impossible de communiquer avec elles, ne sont pas recevables.

Au sujet des plaintes présentées par certaines centrales syndicales internationales contre un gouvernement, où celui-ci a tenu pour non présentée la plainte, car les termes utilisés étaient «inadmissibles dans une communication officielle», le Comité a déclaré que comme la communication n'était pas adressée au gouvernement, mais au Comité de la liberté syndicale de l'OIT, la question de la recevabilité ne pouvait pas être remise en cause par lui.³¹

3.3 Non exigence d'épuisement des voies nationales de recours

L'épuisement des voies de recours interne n'est pas une condition de recevabilité des plaintes. Pourtant le Comité doit en tenir compte. De même, lorsqu'une plainte dont le Comité a été saisi fait aussi l'objet d'un examen par la juridiction nationale indépendante et que celui-ci considère que la décision de celle-ci peut lui apporter des éléments supplémentaires, le Comité surseoit à l'examen durant une période raisonnable en attendant d'être en possession de cette décision sous réserve que cette atteinte ne porte pas préjudice à la partie dont il est allégué que les droits étaient violés.³²

³⁰ Voir 9^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 20.

³¹ Voir 70^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 292 et suiv.

³² *Ibid.*, paragr. 32.

4. *Déroulement de la procédure*

4.1 Demande d'informations complémentaires aux plaignants

Si la plainte est incomplète ou s'il n'est pas possible de déterminer si elle porte sur des atteintes à la liberté syndicale, le Directeur Général du BIT peut, avant de la soumettre au Comité, s'adresser directement à l'organisation plaignante afin que celle-ci, dans l'espace d'un mois, ajoute les informations nécessaires et précise si sa plainte fait référence à la liberté syndicale.³³ Dans le cas où le plaignant présenterait ces informations une fois ce délai écoulé, se serait au Comité de décider si ces informations peuvent être considérées comme des éléments nouveaux dont le plaignant aurait été dans l'impossibilité de faire état dans les délais impartis. Si tel n'est pas le cas, le Comité considérera ces informations comme irrecevables. Si le plaignant ne présente pas les informations requises dans le délai établi, le Comité décidera s'il convient de prendre d'autres mesures.³⁴ Si le Directeur Général ne peut pas déterminer si la plainte est suffisamment justifiée pour la transmettre au gouvernement concerné, il pourra consulter le Comité.³⁵ Le BIT réalise donc un examen *prima facie* quant à la recevabilité de la plainte.

4.2 Communication de la plainte au gouvernement

Une fois cette analyse préliminaire menée à bien, si la plainte est suffisamment précise, le Directeur Général la communique au gouvernement concerné dans les plus brefs délais possibles.³⁶

4.3 Observations du gouvernement

Le gouvernement doit alors présenter ses observations dans un certain délai, en tenant compte de la prochaine réunion du Comité. Ces réponses ont une importance fondamentale et constituent l'une des responsabilités essentielles des gouvernements mis en cause. Si cette réponse manque de précision, le Comité demande alors des informations complémentaires nécessaires. Le Comité se borne alors à rédiger un rapport intérimaire. Le Directeur général peut à son tour écrire directement au gouvernement pour lui demander d'ajouter des informations complémentaires ou plus précises.³⁷

³³ Voir 9^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 23 a).

³⁴ *Ibid.*, paragr. 23 c).

³⁵ *Ibid.*, paragr. 23 d).

³⁶ Voir *Procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale*, paragr. 54.

³⁷ *Ibid.*, paragr. 53, 54 et 58.

4.4 Manque de coopération de la part du gouvernement

Si le gouvernement ne répond pas ou n'envoie pas les informations complémentaires dans des délais raisonnables, le Comité peut le mentionner dans un paragraphe spécial de l'introduction de ses rapports. Lorsque cela paraît approprié, les bureaux régionaux de l'OIT peuvent être appelés à intervenir auprès des gouvernements intéressés pour signaler à ceux-ci l'importance qui s'attache à l'envoi des observations ou d'informations qui sont attendues d'eux.³⁸ Si le gouvernement persiste dans cette attitude, il est informé, également dans un paragraphe spécial de l'introduction du rapport que le président du Comité contactera ses représentants lors de la prochaine session de la Conférence internationale du Travail afin de discuter avec eux des raisons du retard dans l'envoi des observations.³⁹

4.5 Appels pressants

Si le gouvernement ne présente toujours pas des informations, le Comité l'informerá dans un paragraphe spécial et par communication du Directeur Général que le Comité présentera un rapport sur le fond, même en absence d'observations de sa part.⁴⁰ Dans certains cas il sera procédé à une publicité accrue des allégations, des recommandations, ainsi que de l'attitude du gouvernement.⁴¹ Le Comité peut inviter un gouvernement à accepter une mission de «contacts directs». Par contre, si le gouvernement fait des observations, le Directeur général les présentera conjointement avec la plainte au Comité.

4.6 Demande d'informations complémentaires aux plaignants compte tenu des observations du gouvernement

Avant de présenter la plainte et les observations au Comité, le Directeur Général peut demander aux plaignants, compte tenu des observations communiquées par le gouvernement intéressé, des informations complémentaires sur des questions relatives à la plainte, et le gouvernement aura à son tour la possibilité de répondre à ces nouveaux commentaires.⁴²

Il est prévu dans la procédure que lorsque la plainte et les observations sont en contradiction et ne contiennent ni l'une ni l'autre des éléments de preuve, le Comité peut obtenir des plaignants des informations complémentaires sur

³⁸ Voir 127^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 16-18.

³⁹ Voir 164^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 23.

⁴⁰ Voir 193^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 20.

⁴¹ Voir 127^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 19.

⁴² Voir 193^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 14.

les questions relatives aux termes de la plainte qui sont encore obscurs. Dans les cas appropriés le Comité peut faire part aux plaignants de la substance des observations du gouvernement.⁴³

4.7 Audience des parties

Le Comité décidera dans les cas appropriés et en tenant compte des circonstances propres de l'affaire, s'il convient d'entendre les parties ou l'une d'entre elles afin d'obtenir des informations plus concrètes, spécialement dans les cas où la plainte et la réponse du gouvernement auraient été en contradiction ou dans le cas où le Comité aurait besoin d'avoir une impression sur la situation présente de l'affaire ainsi que son évolution ou, dans les cas où il y aurait des difficultés particulières dans l'examen des questions soulevées, et si le Comité estimait qu'il serait approprié d'échanger des points de vue avec les parties concernées.⁴⁴

5. *Cas urgents et non-urgents*

En 1958, le Comité avait décidé de différencier les cas urgents et les cas moins urgents. Les premiers sont ceux mettant en cause la vie ou la liberté d'individus, les cas où les conditions nouvelles affectent la liberté d'action d'un mouvement syndical dans son ensemble, les cas relatifs à un état permanent d'urgence et les cas impliquant la dissolution d'une organisation. Les cas urgents étaient traités en priorité par le Comité et étaient immédiatement soumis au Conseil d'Administration. Les cas moins urgents étaient renvoyés à la session suivante du Conseil d'administration.⁴⁵ Pourtant, cela impliquait un retard considérable pour les cas moins urgents. C'est pour cela que le Comité a décidé de ne plus les renvoyer à la session suivante de sorte que tous les cas sans distinction étaient inclus dans le rapport du Comité et étaient immédiatement soumis au Conseil d'administration; la raison étant que la plupart d'entre eux présentaient un caractère d'urgence. Cela n'empêche pas le Conseil d'administration d'examiner les cas urgents en premier.⁴⁶

Lorsque cela lui semble opportun, le Comité peut mentionner dans l'introduction de son rapport les cas particulièrement graves attirant ainsi l'attention du Conseil d'administration sur certaines situations.

⁴³ Voir *Procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale*, paragr. 49 et 50.

⁴⁴ *Ibid.*, paragr. 66. Voir aussi 193^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 31-32.

⁴⁵ Voir 29^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 12-13.

⁴⁶ Voir 193^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 22-25.

III. Les contacts directs et autres missions

1. *Les contacts directs*

Les «contacts directs» consistent à envoyer sur place un représentant du Directeur Général en vue de rechercher une solution aux difficultés rencontrées, soit lors de l'examen d'un cas, soit au stade de la suite à donner aux recommandations du Conseil. Ils doivent être établis soit sur invitation des gouvernements, soit avec leur consentement. Le Comité peut avoir recours aux contacts directs à divers stades de la procédure.⁴⁷

La méthode des contacts directs a été créée dans le cadre de la procédure de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations en 1968 et, a été très rapidement adoptée par le Comité de la liberté syndicale. Les contacts directs ont porté à l'origine sur les difficultés rencontrées dans l'application des conventions ratifiées mais ils furent étendus aux autres questions comme l'exécution des dispositions de la Constitution et à l'envoi de rapports et informations au sujet de l'application des normes.

Les contacts directs peuvent être proposés par les organes de contrôle ou, plus souvent, être requis par les gouvernements, soit parce qu'une plainte a été présentée contre eux, soit parce que l'application d'une convention leur pose des difficultés. En tout cas, ils doivent, pour être entrepris, être approuvés par le gouvernement. La procédure des contacts directs vient compléter la procédure principale qui est majoritairement écrite. Il faut remarquer que des visites sur place eurent lieu même avant l'instauration des contacts directs. Bien que peu utilisé au début, le système ne tarda pas à se développer. Ainsi, dès son institution de nombreux contacts directs eurent lieu surtout dans le cadre du Comité de la liberté syndicale.

Dû au fait que les cas ayant trait à la liberté syndicale sont souvent urgents, et qu'ils concernent des questions de fait plutôt que de l'application de règles, l'application de la procédure a certaines particularités. Le Comité de la liberté syndicale a donc établi certaines règles de procédure relatives aux contacts directs.

Les contacts directs impliquent généralement des discussions entre le représentant du Directeur Général, personnalité indépendante, membre de la Commission d'experts ou fonctionnaire du Bureau avec un membre du gouvernement ayant des connaissances approfondies du sujet en question, généralement le Ministre du Travail. Ces représentants se limitent à relever les faits et à rechercher sur place des possibilités de solution, le Comité et le Conseil gardant toujours la compétence pour apprécier la situation.⁴⁸ La procédure n'est pas formelle et

⁴⁷ Voir *Procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale*, paragr. 65.

⁴⁸ Voir 127^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 20-21.

tient compte pour son déroulement des circonstances de chaque cas. Bien que la procédure ait pour but la rencontre avec un membre du gouvernement, les organisations d'employeurs et de travailleurs ont aussi leur place dans ces contacts en raison de leurs intérêts en la matière et des indications qu'elles peuvent apporter.⁴⁹ Il est essentiel donc que le représentant du Directeur Général puisse les rencontrer librement. Ainsi, la procédure établie que «[le] Comité est, et a toujours été d'avis que le représentant du Directeur Général chargé d'une mission sur place ne saurait mener à bien sa tâche, et en conséquence être pleinement et objectivement informé sur tous les aspects du cas sans avoir la possibilité de s'entretenir avec toutes les parties intéressées».⁵⁰

En 1977, lors de sa session de février, le Comité a manifesté son intention d'avoir recours plus largement à la procédure des contacts directs spécialement dans les cas où des allégations graves seraient présentées ou bien dans des cas où l'on éprouverait des difficultés à obtenir des informations suffisamment précises sur la base desquelles le Comité pourrait aboutir à des conclusions définitives. Le Comité a décidé donc d'utiliser cette procédure dans des cas appropriés et à tout stade de la procédure où cela paraîtrait indiqué, et d'inviter les gouvernements intéressés à accepter que cette procédure soit mise en œuvre.⁵¹

Les contacts directs sont une forme efficace de négociation, de dialogue et même d'établissement des faits sans constituer une forme d'enquête internationale où les représentants de l'OIT seraient les inspecteurs. Il s'agit de créer un climat de confiance en vue de trouver une solution rapide et positive aux problèmes rencontrés. Ils peuvent être établis rapidement et sont de courte durée ce qui contribue aussi à leur efficacité. Parfois les gouvernements émettent des réserves pour demander des contacts directs. En effet, quelques-uns les considèrent à tort comme une sanction ou un contrôle sur le gouvernement, raison pour laquelle ils rejettent les offres d'établissement de contacts directs. Dans ce cas, le fait de donner un nom différent à la mission l'a rendu acceptable à certains gouvernements.⁵²

Les contacts directs ne se limitent pas toujours à l'investigation des faits. Ils peuvent exprimer parfois des orientations, des points de vues tendant à la solution du cas en question, surtout lorsqu'elles s'imposent d'une façon évidente. Par exemple dans le cas n° 1434 contre le gouvernement de la Colombie, le représentant du Directeur Général a déclaré dans son rapport qu'il «serait souhaitable, en vue d'enrayer la violence qui frappe le monde syndical, que le gouvernement renforce les effectifs et les moyens mis à la disposition du

⁴⁹ Voir *Procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale*, paragr. 65 bis. Voir aussi Nicolas Valticos, «Une nouvelle forme d'action internationale: les 'contacts directs' de l'OIT en matière d'application de conventions et de liberté syndicale», *Annuaire français du droit international*, vol. 27, 1981, pp. 477-489.

⁵⁰ Voir 229^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 1097, paragr. 51.

⁵¹ Voir 164^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 25-27.

pouvoir judiciaire et qu'il adopte des mesures vigoureuses afin de démanteler les groupes paramilitaires». ⁵³ Dans les cas n^{os} 1172, 1234, 1247 et 1260 contre le Canada, le représentant du Directeur Général a aussi donné des orientations lors de son examen sur la négociation collective et le droit de grève mettant en relief «qu'il est essentiel que les procédures de négociation soient libres de toute entrave et qu'il existe un mécanisme authentiquement indépendant pour régler les conflits d'intérêts que la négociation ne résout pas». ⁵⁴ Dans des cas difficiles, les missions ont été dirigées par le Directeur Général lui-même (Pologne, Tunisie, Côte d'Ivoire).

2. Les contacts préliminaires

Dans les cas particulièrement graves le Directeur Général peut, avec l'approbation préalable du Président du Comité, désigner un représentant afin de «faire part aux autorités compétentes du pays de la préoccupation suscitée par les événements décrits dans la plainte, expliquer à ces autorités les principes de la liberté syndicale concernés; obtenir des autorités une première réaction, ainsi que des observations et des informations concernant les questions soulevées dans la plainte; expliquer aux autorités la procédure spéciale dans les cas de violation alléguée des droits syndicaux et, en particulier, la formule des contacts directs à laquelle il pourrait être recouru par la suite à la demande du gouvernement en vue de faciliter l'appréciation, en toute connaissance de cause, de la situation par le Comité et le Conseil d'administration, demander et inciter les autorités à communiquer, aussitôt que possible, une réponse détaillée contenant les observations du gouvernement au sujet de la plainte». ⁵⁵ Il s'agit dans ce cas des contacts appelés préliminaires. ⁵⁶

⁵² Par exemple, dans le cas du Canada (n^{os} 1172, 1234, 1247 et 1260) une mission d'étude et d'investigation fût instituée ayant pour but «d'éclaircir les aspects de la loi et de la pratique dans les affaires en cause». Les objectifs de cette mission ne sont pas différents de ceux d'une mission de contacts directs; voir *Bulletin officiel*, vol. 68, 1985, Série B, n^o 3, p. 49 et suiv.

⁵³ Voir *Bulletin officiel*, vol. 71, 1988, Série B, n^o 3, p. 278.

⁵⁴ Voir *Bulletin officiel*, vol. 68, 1985, Série B, n^o 3, p. 131.

⁵⁵ Voir 193^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 28-29.

⁵⁶ Voir Geraldo von Potobsky, « Les visites sur place: un rouage important du mécanisme de contrôle de l'OIT », *Revue internationale du Travail*, vol. 120, 1981, p. 622.

3. *Les missions spéciales*

En 1999, une forme nouvelle de contacts avec les gouvernements a été entreprise en République de Corée. En effet, au lieu d'avoir désigné une personnalité représentante du Directeur Général, une «mission tripartite de haut niveau» fut nommée. Cette commission était constituée par un représentant gouvernemental, un représentant des employeurs et un représentant des travailleurs, membres du Conseil d'administration; ces deux derniers étant des membres du Comité de la liberté syndicale. La mission était nommée dans le cadre d'une plainte présentée contre la République de Corée sur des allégations d'atteinte à la liberté syndicale.⁵⁷ Le but de la nomination d'une mission tripartite était d'arriver à trouver une solution à des problèmes graves d'origine multiple et où la présence des représentants des travailleurs et des employeurs pouvait être utile pour expliquer les fonctions du Comité aux interlocuteurs sociaux nationaux. Ainsi la présence des représentants des employeurs et des travailleurs a été d'une grande utilité, du moment que tous les intérêts étaient représentés au sein de la mission. Les secteurs concernés ont pu être rencontrés, ce qui a donné un aperçu assez précis de la situation régnante. L'originalité de cette mission montre comment la procédure du Comité de la liberté syndicale s'adapte aux besoins de chaque cas précis.

En 1999, en République de Corée à nouveau, «une mission de suivi» dirigée par le Président du Comité de la liberté syndicale fut entreprise. Il s'agissait premièrement de mesurer les progrès faits dans l'implémentation des recommandations du Comité de la liberté syndicale dans les sessions de mars et de novembre 1998 en tenant compte des conclusions de la mission tripartite de haut niveau et, deuxièmement d'assister le gouvernement dans l'exploration des voies et moyens disponibles afin de surmonter les obstacles pour l'implémentation de ces recommandations. L'innovation réside ici sur le fait que c'est le Président du Comité de la liberté syndicale qui entreprit la mission. De toute évidence le poids de ses remarques et de ses observations, du fait de son rôle, ont eu un effet particulier sur le gouvernement.

4. *Les missions de coopération technique*

Les missions de coopération technique sont l'un des moyens dont dispose l'OIT pour réaliser ses objectifs, venant compléter d'autres moyens d'action, conformément à son mandat défini dans la Constitution et dans la Déclaration de Philadelphie.

⁵⁷ Voir 309^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 39 et suiv.

Dans le cadre de la liberté d'association, elles sont réalisées à la demande du Comité ou d'un gouvernement, et ont pour but de trouver une solution aux divers problèmes de législation ou de fait auxquels font face les États, par le biais des échanges de vues entre des représentants du BIT et des membres du gouvernement concerné. Le gouvernement et le représentant du BIT travaillent ensemble et font des apports communs en vue de trouver ces solutions.

En conclusion, il est utile de mentionner que de nombreuses missions tant de contacts directs que d'assistance technique, entre autres, ont eu lieu. Le continent où il y a eu plus de missions de contacts directs est l'Amérique Latine où des missions ont eu lieu dans tous les pays à l'exception du Mexique, du Cuba, du Brésil et du Panama.

IV. Les rapports du Comité, ses recommandations et leur discussion au sein du Conseil d'administration

Le Comité peut rendre trois types de rapport, à savoir: les rapports définitifs, les rapports de suivi, et les rapports intérimaires. Le Comité rédige des *rapports définitifs* lorsque les informations fournies par les plaignants et par le gouvernement montrent que les questions en cause ont été réglées ou bien qu'il y ait des problèmes ou lorsqu'il considère suffisant de recommander certaines orientations à suivre afin de les résoudre des problèmes persistants. Dans les *rapports de suivi*, le Comité demande à être tenu informé de l'évolution du cas. Il peut s'agir tant des questions de fait, comme l'évolution de certains recours ou d'une situation en particulier ou encore des questions de droit comme l'édiction de nouvelles lois ou leur annulation. Enfin, il y a lieu d'établir un *rapport intérimaire* quand le Comité ne dispose pas d'informations suffisantes sur l'ensemble des allégations ou lorsque les questions soulevées dans la plainte ne sont pas réglées.

Les recommandations du Comité s'adressent de manière générale au gouvernement en lui demandant de prendre certaines mesures, soit pour obtenir des informations quand ils n'ont pas répondu aux allégations des plaignants, soit pour lui demander de porter remède à certaines situations dont le Pouvoir exécutif est responsable; par exemple, l'annulation de certaines décisions ou résolutions administratives, la modification de normes administratives ou législatives, voire la libération de dirigeants syndicaux ou la dévolution de biens syndicaux.

En principe, le Comité ne s'adresse pas aux organisations syndicales. Pourtant dans certaines occasions par exemple, lorsque, après des mesures prises par le gouvernement les organisations manifestent une attitude intransigeante, le Comité peut inviter les parties à essayer de trouver ensemble une solution aux problèmes. Le Comité peut aussi demander au gouvernement de prendre les

mesures nécessaires tendant à mettre fin aux actes de discrimination antisyndicale des employeurs comme la réintégration à l'emploi ou l'accord des compensations pour perte de salaires.

Dans le cadre de l'interrelation entre les droits de l'homme et le droit syndical, le Comité peut recommander aux gouvernements de prendre des mesures qui vont au-delà de celles concernant les droits syndicaux, comme l'éradication de groupes paramilitaires ou l'amélioration du fonctionnement du système judiciaire. Lorsque les allégations portent sur des violations aux droits syndicaux par une entreprise déterminée, celle-ci ne pourra pas répondre directement à ces allégations; elle devra le faire par le biais des observations du gouvernement. Lorsque la plainte est basée sur le refus de la part des autorités d'enregistrer ou reconnaître un syndicat en raison du non-accomplissement de certaines conditions, le Comité a demandé à l'organisation plaignante de satisfaire aux formalités une nouvelle fois afin d'obtenir qu'il soit officiellement constitué.

Les rapports du Comité sont alors soumis au Conseil d'administration qui jusqu'alors les a toujours acceptés sans faire de modifications. Le représentant du gouvernement mis en cause a le droit de s'adresser au Conseil d'administration même lorsqu'il n'en est pas membre. Si le pays n'est pas représenté dans le Comité, il est invité à y envoyer un représentant. Les membres du Conseil s'expriment librement et peuvent manifester leur désaccord avec les conclusions ou les recommandations du Comité. Les débats sont reproduits par la suite dans un procès verbal.

V. Impact de décisions

Ce sujet ayant fait l'objet d'une étude approfondie en 2001,⁵⁸ nous nous bornerons à reproduire ici quelques paragraphes des conclusions de cette étude. Créée en 1951, la procédure de contrôle du Comité de la liberté syndicale a démontré, au fil des années, une efficacité indéniable. Les cas de progrès recensés dans de nombreux domaines liés à l'exercice de la liberté syndicale témoignent de cette efficacité. Outre qu'il veille à ce que les syndicalistes bénéficient des garanties judiciaires traditionnellement reconnues dans un État de droit, et inscrites dans tous les grands instruments internationaux des droits de l'homme, le Comité a réussi à obtenir dans un nombre appréciable de cas la libération, la réduction ou encore l'annulation de sentences manifestement injustes ou disproportionnées.

Il s'est également assuré de l'application du droit des travailleurs et des employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ni autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier. Il a accordé une attention parti-

⁵⁸ Voir Gravel; Duplessis; Gernigon, précité note 7, p. 67 et suiv.

culière à l'exercice en pratique du droit des organisations d'élire librement leurs représentants, d'élaborer leurs statuts et programmes, et d'organiser leur gestion. À l'intérieur de ce filet de protection prévu par la convention n° 87, le Comité a veillé à la reconnaissance et à l'exercice du droit de grève. Cette attention était d'autant plus nécessaire qu'une augmentation sensible de restrictions liées à l'exercice du droit de grève avait été constatée dans les années quatre-vingt. En outre, le Comité a également été appelé à demander le réenregistrement immédiat d'organisations qui avaient fait l'objet au préalable d'une dissolution par voie administrative.

Dans le cadre des garanties prévues par la convention n° 98, le Comité s'est efforcé de faire redresser les actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence en insistant sur la nécessité d'instaurer des procédures rapides, impartiales et objectives pour les travailleurs s'estimant victimes de telles pratiques. Le Comité a également rappelé l'obligation, d'ordre préventif, qui consiste à établir par voie législative des sanctions suffisamment dissuasives pour prévenir de tels actes. Il a enfin veillé à la promotion de la négociation collective volontaire et de bonne foi. À l'instar du droit de grève, l'action du Comité dans le domaine de la protection des travailleurs contre les actes de discrimination antisyndicale s'est nettement accentuée depuis les années quatre-vingt.

Bref, à partir des instruments de base en matière de liberté syndicale, à savoir les conventions n°s 87 et 98, le Comité de la liberté syndicale a travaillé à l'application effective des droits des travailleurs et des employeurs et de leurs organisations. Comme le rappelait le Directeur Général du BIT l'un des rôles les plus importants, indépendamment de la promotion des normes de l'OIT, consiste à surveiller l'application de ces instruments dans la pratique. Qui d'autre en effet que le Comité est plus apte à examiner la conformité, dans les faits, des obligations que les États ont contracté, lorsque l'on sait que ce dernier procède à partir des plaintes déposées par les acteurs mêmes des relations professionnelles, à savoir les organisations de travailleurs et d'employeurs?

Le succès du Comité de la liberté syndicale se vérifie d'ailleurs concrètement avec l'accroissement des cas de progrès répertoriés dans les dernières années. Mais ce succès se fonde plus généralement dans le résultat de l'action conjointe des différents éléments du système de contrôle de l'OIT où interviennent, parallèlement au Comité de la liberté syndicale, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, ainsi que la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail durant laquelle les gouvernements sont interpellés directement dans le but de prendre des engagements concrets afin de remplir leurs obligations internationales. Il convient également de mentionner les autres moyens dont dispose l'OIT pour veiller à la reconnaissance effective des normes en matière de liberté syndicale, tels que la formule des missions de contacts directs, l'instauration de commissions d'enquête, l'action même si sporadique accomplie par la Commission d'investigation et de conciliation, ainsi que les programmes d'assistance technique.

Les objectifs constitutionnels de l'OIT posent le principe de la liberté syndicale en tant que moyen essentiel pour préserver une paix durable, en plus de voir en ce principe la condition indispensable pour un progrès soutenu. Le mécanisme spécial de contrôle qu'est le Comité de la liberté syndicale est né précisément des objectifs de l'OIT et de la nécessité de sauvegarder la liberté syndicale dans la pratique. Ces objectifs institutionnels peuvent également faire l'objet d'une promotion et d'une réalisation par d'autres moyens. La Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, adoptée en 1998 par la Conférence internationale du Travail, œuvre en ce sens et consacre elle aussi, en directe continuité avec la mission historique de l'OIT, le droit fondamental qu'est la liberté d'association et la négociation collective.

La réussite du Comité s'explique donc à la lumière de deux facteurs. Premièrement, cette réussite doit être replacée dans l'ensemble de la structure de contrôle de l'OIT, système où s'équilibrent, d'une part, l'action des organes techniques, dont les membres sont choisis en vertu de leur indépendance et de leur expertise et, d'autre part, l'action des organes représentatifs qui regroupent les délégués des gouvernements, des travailleurs et des employeurs. Deuxièmement, les succès du Comité découlent de la procédure de nature quasi juridictionnelle qui entoure ce mécanisme de contrôle, conjuguée à une philosophie institutionnelle ancrée dans la persuasion et non dans la répression. À la lumière des normes internationales du travail qui créent des obligations pour les États en leur qualité de Membres de l'OIT ou en vertu des conventions ratifiées, le Comité a procédé à une analyse fondée sur des critères objectifs et non arbitraires des cas qui lui ont été soumis pour ensuite formuler des recommandations qui, invariablement, appellent au dialogue et à la coopération.

De plus, grâce à cette méthode jurisprudentielle de cas par cas, le Comité est en mesure d'insuffler une vie aux normes conventionnelles, les compléter ou encore les mettre à jour en tenant compte des conditions nouvelles qui existent concernant l'évolution de chaque pays, le marché de l'emploi, la démographie et les développements technologiques. Cette méthode assure finalement une approche différenciée devant des problèmes concrets, qui ne risquent pas de disparaître avec le temps mais au contraire de se présenter sous des formes nouvelles avec les transformations de l'environnement économique et social provoquées par la mondialisation. La méthodologie du Comité de la liberté syndicale possède donc cet avantage de pouvoir affronter et résoudre, en coopération avec les États Membres, les problèmes sociaux que soulève inmanquablement la mondialisation de l'économie.

VI. Conclusions

L'existence du Comité de la liberté syndicale et ses procédures à la fois pragmatiques, réalistes et flexibles, qui se sont perfectionnées avec le temps, ont une raison d'être bien précise. En effet, le respect de la liberté syndicale est une exigence primordiale et inéluctable pour l'Organisation internationale du Travail, en raison de la caractéristique essentielle de sa structure – le tripartisme – et des fonctions capitales que sont appelées à exercer les organisations de travailleurs et d'employeurs en son sein comme dans les Etats Membres, en vertu de sa Constitution et de ses instruments. Sans liberté syndicale, c'est-à-dire sans organisations de travailleurs et d'employeurs indépendantes, représentatives et jouissant des droits et des garanties nécessaires pour promouvoir les droits de leurs adhérents et le bien-être de tous, le principe même du tripartisme est faussé, si ce n'est vidé de sa substance, et la perspective d'une plus grande justice sociale gravement mise en cause.

Comme le réaffirme la Déclaration de Philadelphie, «la liberté d'association» – ou liberté syndicale – est «une condition indispensable d'un progrès soutenu» et «la lutte contre le besoin doit être menée avec une inlassable énergie au sein de chaque nation et par un effort international continu et concerté dans lequel les représentants des travailleurs et des employeurs, coopérant sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, participent à de libres discussions et à des discussions de caractère démocratique en vue de promouvoir le bien commun». La Déclaration précise en conclusion que l'application de ces principes «intéresse l'ensemble du monde civilisé».

Dans cette perspective, si l'on considère que la liberté syndicale est une des principales garanties de la paix et de la justice sociale, on comprend aisément que l'OIT ait adopté une série de conventions – dont les plus importantes ont été largement ratifiées –, de recommandations et de résolutions qui constituent à l'échelle internationale la source de références la plus abondante en ce domaine, et qu'en plus des mécanismes généraux de contrôle elle ait institué une procédure spéciale en vue de protéger efficacement les droits syndicaux. Cette procédure permet non seulement aux gouvernements des Etats Membres, mais aussi aux organisations de travailleurs et d'employeurs, de présenter des plaintes contre un gouvernement, même s'il n'a pas ratifié les conventions sur la liberté syndicale. Elle est le résultat de négociations et accords entre le Conseil d'administration du BIT et le Conseil économique et social des Nations Unies, qui ont débouché en 1950 sur l'établissement de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale; l'année suivante, en 1951, le Conseil d'administration instituait le Comité de la liberté syndicale. On peut affirmer sans crainte d'être démenti que ce Comité est aujourd'hui l'organisme international qui jouit, en matière de promotion et de défense de la liberté syndicale, de la plus grande autorité au niveau mondial. L'extraordinaire diversité des cas

présentés par les organisations de travailleurs et d'employeurs (plus de 2,300), sa composition tripartite, l'indépendance de son président, sa faculté d'instruire des plaintes visant des États qui n'ont pas ratifié les conventions de l'OIT en la matière, l'incontestable impartialité de ses procédures, la célérité avec laquelle il examine les cas, l'unanimité qui caractérise ses décisions et l'élaboration d'un ensemble de principes sur les problèmes syndicaux fondamentaux qui complètent les normes de l'OIT sont autant de caractéristiques particulièrement originales en droit international: elles ont conféré au Comité une autorité et une crédibilité qui n'ont pas cessé de s'affirmer au fil des années. C'est ainsi que bien au-delà de l'efficacité des recommandations formulées par le Comité sur différents cas concrets (remises de peines de mort, libération de syndicalistes, annulation de décisions portant dissolution de syndicats, restitution de biens aux syndicats, etc.), les principes qu'il a établis sur la base des conventions, recommandations et résolutions de la Conférence internationale du Travail ont souvent infléchi les législations nationales, inspiré les décisions judiciaires, guidé les inspections du travail et facilité le règlement de graves conflits du travail.⁵⁹

Enfin, il est important de souligner que les successives améliorations introduites dans la procédure du Comité ont renforcé notablement l'efficacité de ses décisions. Par exemple, la distinction entre les cas urgents et non-urgents aux effets d'un traitement plus rapide des plaintes; le suivi régulier de ses recommandations dans l'introduction de son rapport tant que les problèmes n'ont pas été réglés; les différents types de missions qui peuvent accompagner la procédure en vue de l'établissement des faits ou de la solution des problèmes; les éventuelles négociations avec les gouvernements et les entretiens du président du Comité avec les gouvernements qui n'envoient pas leurs observations lorsqu'une plainte a été présentée contre eux, ont été des facteurs déterminants pour une meilleure application dans le monde des principes fondamentaux de l'OIT en matière de liberté syndicale.

⁵⁹ Voir Alberto Otero et Horacio Guido, *Droit syndical de l'OIT: normes et procédures*, BIT, Genève, 2001.