

CONFÉRENCE INTERNATIONALE
DU TRAVAIL

SOIXANTE-SEIZIÈME SESSION
GENÈVE, 1989

COMPTE RENDU
DES TRAVAUX

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
GENÈVE

de normes de travail universellement applicables. Selon lui, la façon la plus appropriée serait d'adopter uniquement des normes qui établissent des directives de base suffisamment larges et qui laissent à d'autres États une souplesse suffisante afin de permettre aux États les ratifiant de s'adapter selon leurs traditions locales. Il a souligné, cependant, qu'en se déclarant pour des normes plus souples, les pays de l'ASEAN n'excusaient pas quelques manifestations de laxisme que ce soit dans l'application des conventions ratifiées par les pays en développement, en particulier, lorsqu'il s'agit de celles concernant les droits des travailleurs, le droit d'organisation, les principes de la liberté syndicale et le droit de négocier collectivement.

20. Comme il a été indiqué plus haut, les interventions concernant le système de contrôle marquent une évolution notable par rapport aux discussions des années précédentes sur le sujet. Membres gouvernementaux, employeurs et travailleurs ont, dans leur ensemble, reconnu la qualité du travail de la commission d'experts, mené dans la fidélité à sa tradition d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité. Ces principes valent pour la commission de la Conférence, qui continue à appliquer les méthodes de travail sur lesquelles un accord a été réalisé en 1980. Particulièrement commenté et apprécié a été le passage du rapport de la commission d'experts (paragraphe 7) où celle-ci indique qu'au titre de ses propres méthodes de travail figure l'esprit de respect mutuel, de collaboration et de responsabilité qui a toujours prévalu dans les relations de la commission avec la Conférence internationale du Travail et sa Commission de l'application des normes, dont elle prend pleinement en considération les débats, tant sur les questions générales touchant aux activités normatives et aux mécanismes de contrôle que sur les questions particulières touchant à la manière dont les divers États s'acquittent de leurs obligations normatives. Les membres employeurs et les membres travailleurs ont noté avec intérêt cette précision apportée par la commission d'experts sur la complémentarité des deux organes de contrôle et de leur rôle. Nombreux sont les membres gouvernementaux qui se sont référés à ce point. Le membre gouvernemental de l'URSS, notamment, après avoir rappelé ses nombreuses interventions au cours des sessions précédentes de la Conférence s'est félicité de la déclaration précitée de la commission d'experts sur les relations entre celle-ci et la présente commission. Toutes les possibilités n'ayant pas, à son avis, encore été épuisées en matière de coopération et d'interaction entre les différents organes de contrôle, il a exprimé l'espoir que se développe une dynamique positive dans ce domaine.

21. En ce qui concerne l'interprétation des conventions, les membres employeurs ont indiqué que, si le rapport de la commission d'experts constitue la base essentielles des travaux, ceci ne signifie pas qu'il faille partager toutes les opinions et évaluations de la commission d'experts, et des avis différents seront, si nécessaire, exprimés dans les cas concrets. Le membre employeur des États-Unis a déclaré que la jurisprudence de la commission d'experts était parfois instable, variable, changeante. Le membre employeur de la Suède a rappelé les vues exprimées par les membres employeurs sur le système de contrôle et sur les rôles respectifs joués par la commission d'ex-

perts et la commission de la Conférence. Un seul organisme – la Cour internationale de Justice – est habilité à donner des interprétations des conventions de l'OIT qui font foi. Il a rarement été fait recours à cette instance, probablement parce que la manière dont le système fonctionne a largement donné satisfaction. Il faudrait cependant avoir toujours présent à l'esprit la fonction de suprême arbitre de la Cour internationale de Justice. Une convention de l'OIT doit être interprétée conformément aux principes établis dans la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969), qu'il a énumérés. Il a attiré l'attention sur un cas représentatif qui montre, selon lui, une interprétation trop large de la convention n° 96, fondée sur une mauvaise lecture des travaux préparatoires, il y a de nombreuses années. À son avis, le présent rapport de la commission d'experts contient malheureusement un certain nombre d'interprétations qui vont trop loin, surtout en ce qui concerne les conventions relatives aux droits fondamentaux de l'homme, et en particulier la convention n° 87. Même si son pays n'est pas mentionné à cet égard, il a estimé que certains des commentaires ne sont pas admissibles. Il est persuadé qu'à long terme, des interprétations trop larges ne peuvent que nuire à la crédibilité du mécanisme de contrôle. Le nombre de rapports examinés chaque année par la commission d'experts devrait être radicalement réduit. Cela devrait toutefois être couplé avec une application relativement stricte de l'intervalle d'une année fixé par la commission de l'OIT, lorsqu'un rapport a donné lieu à des observations critiques. Si le fardeau de la commission d'experts était allégé, plus d'un expert serait alors en mesure d'examiner l'application d'une convention particulière. Les orateurs précités ont réitéré qu'il n'appartenait pas à la commission d'experts ni au Bureau de donner des interprétations définitives aux conventions, la Cour internationale de Justice étant seule compétente en la matière, conformément à l'article 37(1) de la Constitution de l'OIT.

22. Intervenant à propos de la déclaration du membre employeur de Suède, le membre travailleur du Royaume-Uni s'est élevé contre une prise de position qu'il estime dangereuse, surtout s'agissant d'une convention comme la convention n° 87: ce qui n'est, pour certains, que subtilités juridiques, est une dure réalité pour les travailleurs, par exemple l'emprisonnement pour exercice du droit de grève. Le membre travailleur des Pays-Bas a fait observer, au sujet de la déclaration du membre employeur des États-Unis sur les changements de jurisprudence, que si la doctrine de la commission d'experts a connu une évolution, celle-ci est normale et qu'en aucun cas on ne peut parler d'incohérence.

23. Lors de la clôture de la discussion générale, le représentant du Secrétaire général a déclaré que la commission d'experts a elle-même reconnu, et rappelé à plusieurs reprises – notamment en 1987 lorsqu'elle a réexaminé son mandat, ses principes et ses méthodes de travail – que: «aux termes de son mandat, la commission n'est pas appelée à donner une interprétation définitive des conventions, cette compétence étant confiée à la Cour internationale de Justice par l'article 37 de la Constitution. Néanmoins, pour remplir sa fonction qui est d'évaluer l'application des conventions, il appartient à la commission d'examiner la signification de certaines dispositions des conventions et d'exprimer ses vues à leur sujet.» En

1921, dans un document dont le Bureau tient toujours compte, il était clairement indiqué qu'aucune autorité spéciale ne lui était conférée pour donner des interprétations sur les dispositions des conventions. Le Bureau considérait cependant qu'il remplissait la mission pour laquelle il a été créé, s'efforçant de donner des informations aussi complètes que possible sur les intentions de la commission et de la Conférence qui avaient élaboré la convention. Le Bureau estimait qu'il y aurait de cette façon une plus grande uniformité d'interprétation. Ainsi, la dernière fois que le Conseil d'administration a examiné la question de l'interprétation des conventions, en 1982, il a estimé que la pratique actuelle d'interprétation donnait entière satisfaction. Le représentant du Secrétaire général a indiqué qu'il appartient aux gouvernements qui contestent les interprétations données par les organes de contrôle de saisir éventuellement la Cour internationale de Justice. Dans deux cas, la commission d'experts a attiré l'attention sur cette possibilité. En ce qui concerne les questions du droit de grève et des services essentiels, on peut dire que la jurisprudence des organes de contrôle a été constante. Pour ce qui est du droit de grève, tant la commission d'experts que le Comité de la liberté syndicale ont estimé que ce droit constitue un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et défendre leurs intérêts économiques et sociaux. Ce principe a toujours été soutenu par ces deux organes de contrôle, qui ont, au fil du temps, déterminé les conditions dans lesquelles ce droit devrait s'exercer. Le Comité de la liberté syndicale et la commission d'experts ont admis aussi, une fois qu'ils ont établi le principe du droit de grève, que ce droit pouvait faire l'objet de restrictions, voire d'interdiction, dans les services essentiels au sens strict du terme, c'est-à-dire les services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne. Cependant, pour ce qui est du principe relatif à l'interdiction de grève dans les services essentiels, ils ont ajouté que ce principe risquait de perdre tout son sens si les services étaient définis de manière trop extensive. Cette jurisprudence n'a pas varié.

24. Les membres travailleurs ont pleinement souscrit à cette déclaration.

Procédures constitutionnelles de plainte et de réclamation et autres procédures

25. Le rapport de la commission d'experts fournit, aux paragraphes 18 à 26, des indications, d'une part, sur les cas de recours aux procédures constitutionnelles de plaintes et de réclamations et, d'autre part, sur les conclusions du Comité de la liberté syndicale sur lesquelles l'attention de la commission d'experts a été appelée.

26. Au paragraphe 19 du rapport général de la commission d'experts, il est indiqué qu'une plainte du gouvernement de la Tunisie au titre de l'article 26 de la Constitution sur l'observation, par la Jamahiriya arabe libyenne, des conventions (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962, a été retirée après qu'un règlement du litige entre les parties fut intervenu à la suite des bons offices du

BIT. Les membres employeurs et les membres travailleurs ont exprimé leur satisfaction sur le règlement de ce cas et la manière d'y parvenir. Cet exemple constitue, de l'avis des membres employeurs, un type de solution idéale.

27. La situation est, par contre, différente dans un autre cas, mentionné au paragraphe 20 du rapport de la commission d'experts. Il s'agit de l'examen, en cours, par le Conseil d'administration d'une plainte relative à l'observation par le Nicaragua, de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, présentée par divers délégués employeurs à la 73^e session (1987) de la Conférence, en vertu de l'article 26 de la Constitution. Les membres employeurs ont relevé que l'examen de la question avait dû être reporté à plusieurs reprises, faute d'informations suffisantes communiquées par le gouvernement. Ils ont tenu à souligner le caractère inadmissible d'une telle attitude du gouvernement. S'exprimant sur le même cas, le membre travailleur de l'URSS a émis l'opinion selon laquelle la présente commission devrait tenir compte des déclarations et conclusions contenues dans le document adopté par le Conseil d'administration à sa session de mai 1989, dont le rapport de la commission d'experts, fondé sur les conclusions adoptées par le Conseil à sa session de février-mars, ne pouvait faire état.

28. Au paragraphe 24 de son rapport général, la commission d'experts se réfère à une plainte présentée à l'OIT par le Congrès des syndicats sud-africains (COSATU) contre la République sud-africaine, et concernant la violation de la liberté syndicale. Conformément à la procédure d'examen des plaintes en violation des droits syndicaux instituée en 1950 par voie d'accord entre les Nations Unies et l'OIT, le Secrétaire général des Nations Unies a demandé le consentement du gouvernement de l'Afrique du Sud au renvoi de la plainte à la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT. Le gouvernement d'Afrique du Sud a répondu qu'il serait prématuré de transmettre la plainte à ladite commission. Intervenant sur ce cas, au nom des cinq pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède), le membre gouvernemental de la Norvège a déclaré regretter le refus du gouvernement de l'Afrique du Sud de permettre à la procédure de suivre son cours. Il a exprimé l'espoir qu'une pression efficace soit exercée sur le gouvernement pour le convaincre de changer sa décision.

29. Si, comme indiqué plus haut, les procédures constitutionnelles ont eu, tout ou moins dans un cas, un dénouement satisfaisant, il reste que, ont souligné les membres travailleurs, beaucoup de problèmes graves ne sont pas réglés; soixante-dix plaintes relatives à la liberté syndicale et au droit de négociation collective restent, en effet, à l'examen. S'agissant de ce type de plainte et de la procédure d'examen, le membre travailleur de la Tunisie a regretté que les interventions du BIT soient complexes, tardives et, par suite, inefficaces; il faudrait faire en sorte, à son avis, que le Comité de la liberté syndicale soit véritablement représentatif du mouvement syndical.