

CONFÉRENCE INTERNATIONALE
DU TRAVAIL

SOIXANTE-DIX-SEPTIÈME SESSION
GENÈVE, 1990

COMPTE RENDU
DES TRAVAUX



BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
GENÈVE

année, sur la base des commentaires de la commission d'experts.

Relations entre les organes de contrôle et interprétation des conventions de l'OIT

20. Pour une bonne compréhension du débat, rappel doit être fait ici de la position prise par la commission d'experts. Le paragraphe 7 de son rapport se lit comme suit :

La commission a examiné les vues exprimées à la Commission de l'application des normes de la Conférence, lors de la 76^e session (1989), par les membres employeurs et par certains membres gouvernementaux en ce qui concerne l'interprétation des conventions et le rôle dévolu à la Cour internationale de justice en la matière. La commission a eu déjà l'occasion de préciser qu'aux termes de son mandat elle n'est pas appelée à donner une interprétation définitive des conventions, cette compétence étant confiée à la Cour internationale de justice, en vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT. Néanmoins, pour remplir sa fonction qui consiste à déterminer si les prescriptions d'une convention donnée sont respectées, la commission se doit d'examiner le contenu et la signification des dispositions de ladite convention, d'en déterminer la portée juridique et, le cas échéant, d'exprimer ses vues à ce sujet. Il apparaît donc à la commission que, tant que ces vues ne sont pas contredites par la Cour internationale de justice, elles sont réputées valables et communément admises. La situation est identique en ce qui concerne les conclusions ou recommandations des commissions d'enquête qui, en vertu de l'article 32 de la Constitution, peuvent être confirmées, amendées ou annulées par la Cour internationale de justice, et les parties ne peuvent valablement contester la validité de telles conclusions ou recommandations que par l'usage des dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de la Constitution. La commission estime que l'acceptation des considérations qui précèdent est indispensable à l'existence même du principe de légalité et, partant, de la sécurité juridique nécessaire au bon fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail.

21. Les membres employeurs ont apprécié la réaction rapide des experts aux considérations qu'ils avaient exposées à plusieurs reprises ces dernières années et ont examiné avec une grande attention les observations de la commission d'experts figurant au paragraphe 7 de son rapport. Celui-ci traite de la question fondamentale de savoir qui interprète le contenu et la signification des positions liant les Etats Membres. En droit, la réponse est donnée par l'article 37 (paragraphe 1) de la Constitution de l'OIT, selon lequel toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation des conventions seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de justice. En pratique, la véritable question est de savoir qui a compétence pour interpréter les conventions lorsque la Cour n'est pas saisie, puisque c'est la situation de fait sauf cas historiquement exceptionnels.

22. Selon les membres employeurs, la réponse que donne la commission d'experts consiste à dire, en substance, que la compétence appartient uniquement soit à la Cour internationale de justice, soit aux experts, et à personne d'autre. Les membres employeurs, qui ne prennent pas position sur les questions pouvant se poser à l'issue d'une procédure de réclamation ou d'enquête, estiment que l'avis de la commission d'experts, qui revient à considérer ses évaluations comme ayant un caractère obligatoire tant que la Cour n'est pas saisie, ne saurait être fondé. Pour une raison évidente, tout d'abord, à savoir que la présente commission perdrait ses attributions fondamentales, de même que la Conférence. Pour une raison juridique, ensuite, car cela est contredit par les dispositions de la Constitution de l'OIT et du Règlement de la Conférence sur la présentation des rapports des gouvernements et le mandat de la commission de la Conférence. Celle-ci a une compé-

tence propre d'examen. Les membres employeurs, qui ont eu, et auront toujours, pour pratique de se baser en règle générale sur les vues des experts, car il y a de bonnes raisons à cela, déclarent néanmoins s'estimer tout à fait habilités à s'écarter de cette pratique dans des cas particuliers.

23. A cet égard, les membres employeurs rappellent à titre d'exemple leurs divergences d'interprétation avec les experts sur les questions du droit de grève. Bien que ces questions ne soient réglées de façon expresse dans aucune norme fondamentale (si on excepte le cas très particulier de la recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951), les experts ont progressivement déduit de la convention n° 87 un droit de grève qui n'est plus guère limité, ce que les membres employeurs ne peuvent accepter, non seulement parce qu'ils ont des réserves juridiques mais surtout parce que cela touche directement les intérêts des employeurs.

24. Dès lors, le paragraphe 7 du rapport de la commission d'experts pose, implicitement, une deuxième question, celle des méthodes et critères utilisés par les experts pour déterminer le contenu et la signification des normes. La réponse est claire pour les membres employeurs. Seuls les principes d'interprétation fixés aux articles 31 et suivants de la Convention de Vienne sur le droit des traités peuvent être pris en considération ici. Les règles générales d'interprétation qui doivent être appliquées en premier lieu recourent, à côté du sens ordinaire des termes, de l'objet et du but d'une disposition, à toute pratique ultérieure des parties dans l'application du traité (article 31, paragraphe 3b), de la convention). Examinant la position prise par la commission d'experts sur le droit de grève, les membres employeurs relèvent que celle-ci se fonde sur le concept d'une liberté de grève presque illimitée, qui n'est cependant appliqué pratiquement par aucun Etat. Les rapports annuels de la commission d'experts montrent précisément que les bases, la réglementation de fond et notamment les limitations des grèves se présentent de façon différente dans presque chaque pays. En revanche, la commission d'experts donne une interprétation très étroite des limitations juridiques admissibles en la matière, ce qui aboutit à un fossé énorme entre l'application pratique de la convention n° 87 dans les pays Membres, d'une part, et l'interprétation des experts, d'autre part. Une telle interprétation ne peut être correcte selon la règle susmentionnée de l'article 31 de la Convention de Vienne qui se réfère, entre autres, à la pratique suivie dans l'application du traité, par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de son interprétation. Or une telle conviction commune ne s'est pas fait jour; en réalité, elle n'existe pas. Les membres employeurs attendront avec intérêt la réponse des experts à leur argumentation.

25. Deux autres membres employeurs (Suède et Turquie) sont intervenus dans le même sens. Le membre employeur de la Suède a saisi l'occasion pour dissiper quelques malentendus à la suite de son intervention à la précédente session de la commission. Les références à quelques cas où la commission d'experts avait à son avis donné une interprétation allant au-delà de certaines conventions avaient été faites dans un but constructif, et non pour mettre en question les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité des experts. Il ne saurait toutefois

aller jusqu'à conférer aux experts le certificat d'infailibilité qu'ils ont demandé. La commission d'experts s'est comparée à une commission d'enquête établie par le Conseil d'administration conformément à l'article 26 de la Constitution, dont l'interprétation d'un cas individuel demeurera valable à moins qu'elle ne fasse l'objet d'un appel devant la Cour internationale de justice. Le membre employeur de la Suède considère comme erronée une telle assimilation. La Constitution prévoit l'examen annuel par la Conférence des rapports dus par les gouvernements sur les mesures prises pour donner effet aux conventions ratifiées. Elle permet, en outre, que des plaintes et des réclamations concernant le non-respect par un gouvernement donné d'une convention qu'il a ratifiée soient adressées au Conseil d'administration. Le Conseil d'administration peut nommer une commission d'enquête, sans y être toutefois obligé. L'article 37 de la Constitution, qui confère à la Cour internationale de justice la compétence exclusive pour donner des interprétations définitives des conventions, doit être lu conjointement avec l'article IX de l'Accord entre les Nations Unies et l'OIT, en vertu duquel seuls la Conférence et le Conseil d'administration peuvent demander de telles interprétations. La seule exception à cette règle a trait précisément à la procédure de commission d'enquête et au droit d'appel des gouvernements devant la Cour. La Constitution ne mentionne pas la commission d'experts. Celle-ci, établie par le Conseil d'administration pour aider la Conférence à examiner annuellement les rapports sur les mesures prises en 1926, n'a préséance ni sur la Conférence, ni sur le Conseil. Cependant, les rapports de la commission d'experts ont acquis une grande autorité morale au cours des ans et la Conférence se fonde principalement sur eux pour mener à bien sa tâche. Il est arrivé, et il arrivera, mais pas très souvent, que les membres de la présente commission seront amenés à considérer que l'interprétation donnée par les experts va trop loin. Les experts devraient accepter de bonne foi ces observations. Comme la Cour internationale de justice et tous les autres organes de l'OIT qui interprètent les conventions, les experts doivent se conformer aux principes généraux de la Convention de Vienne, dont l'objectif est d'assurer une interprétation uniforme des traités internationaux quelles que soient les conditions économiques et sociales des pays. Le membre employeur de la Turquie a déclaré qu'accorder un effet définitif aux avis de la commission d'experts serait contraire au Règlement de la Conférence qui prévoit à son article 7 la Commission de l'application des normes. La commission d'experts est une commission consultative qui aide la présente commission sans la lier.

26. Pour les membres travailleurs, en revanche, le rôle de la commission d'experts ne souffre pas de discussion. Tout le monde est d'accord pour souligner que la fonction et le travail de la commission d'experts sont d'une importance stratégique. Il s'agit de déterminer si les prescriptions d'une convention donnée sont remplies, quelles que soient les pratiques et les conditions sociales ou économiques d'un pays donné: c'est le principe fondamental de l'universalité des normes. Un article d'une convention ne peut pas être interprété de plusieurs manières. La commission d'experts doit donc examiner la signification des dispositions des conventions et exprimer ses vues à leur sujet. Les membres travailleurs, pour leur

part, soutiennent entièrement la position adoptée par la commission d'experts selon laquelle tant que ses vues ne sont pas contredites par la Cour internationale de justice elles sont réputées «valables et communément admises». C'est la seule voie à suivre, comme en cas de contestation des conclusions ou recommandations d'autres organes de l'OIT participant au contrôle de l'application des normes; depuis des années, cela a été dit, répété et souligné. Dans le passé, il y avait aussi les membres employeurs pour l'exiger en vue d'assurer le respect de l'universalité des normes. A présent, devant l'opinion unanime de la commission d'experts, la situation est claire, et d'autres attitudes seront, comme par le passé, combattues fermement par les membres travailleurs. Ceux-ci font encore observer, s'agissant du principe de la liberté de grève, que la commission d'experts s'est toujours ralliée aux conclusions du Comité de la liberté syndicale, organisme tripartite qui a toujours pris ses décisions à l'unanimité, notamment quant aux principes généraux relatifs aux limitations acceptables du droit de grève.

27. Cette déclaration générale a été complétée par plusieurs autres membres travailleurs. Le membre travailleur des Etats-Unis, notamment, a déclaré que la question de savoir si certaines vues de la commission d'experts sur la grève sont de sa compétence ou relèvent de son mandat devra être tranchée par la Cour internationale de justice, et non par la commission. Il devra en être de même pour toute autre contestation de la juridiction ou de la compétence des experts dans d'autres cas. La commission n'a pas le pouvoir de résoudre de tels problèmes et, de plus, il y a un grave danger que tout débat au sein de la commission sur de telles contestations de la part des employeurs entraîne des contestations similaires de la part de tout gouvernement à la recherche d'une échappatoire. La conduite efficace des travaux de la commission s'en trouverait sérieusement compromise. Il convient donc essentiellement de rappeler la pratique fondamentale et les principes communément admis qui ont traditionnellement régi les relations entre la commission de la Conférence et la commission d'experts. La commission d'experts, après analyse des rapports et autres informations reçues, indique ses vues sur la mesure dans laquelle un Etat se conforme aux dispositions des conventions qu'il a volontairement ratifiées. Dans l'exercice de cette tâche, la commission d'experts a, à plusieurs reprises, expressément déclaré n'être pas compétente pour donner une interprétation définitive des conventions, reconnaissant à cet égard la compétence de la Cour internationale de justice. Toutefois, cette réserve étant posée, pour remplir ses obligations, la commission d'experts doit examiner le contenu et le sens des dispositions des conventions et, le cas échéant, définir leur portée juridique et indiquer ses vues. Il est admis que les vues de la commission d'experts ne sont pas juridiquement exécutoires ou juridiquement obligatoires. Mais elles ont été considérées comme valables et communément admises, sauf si elles sont contredites par la Cour internationale de justice. La commission a travaillé dans le cadre de ce système depuis de nombreuses années. De temps à autre, une minorité de membres de la commission ont tenté de démanteler ou d'affaiblir le pouvoir de contrôle des experts, mais ces tentatives ont été contrées avec succès par la majorité. Comme il est indiqué au para-