

CONFÉRENCE INTERNATIONALE
DU TRAVAIL

SOIXANTE-DIX-NEUVIÈME SESSION
GENÈVE, 1992

COMPTE RENDU
DES TRAVAUX

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
GENÈVE

l'OIT, seule la Cour internationale de justice peut donner une interprétation définitive d'une convention; la présente commission fonctionne d'une manière indépendante en application de l'article 7 du Règlement de la Conférence et présente un rapport à la Conférence; pour accomplir sa tâche, elle utilise le rapport de la commission d'experts comme une base indispensable de son travail. Etant donné la grande qualité du rapport de la commission d'experts, les opinions de celle-ci ont une importance considérable pour la présente commission, qui n'est cependant ni formellement ni juridiquement obligée de suivre les vues des experts, étant donné qu'elles n'ont pas d'effet *erga omnes*, ce qui est logique; sinon, le dialogue avec les gouvernements et les autres discussions n'auraient pas d'objet s'il n'était pas possible d'être en désaccord avec les vues de la commission d'experts. Enfin, seules les méthodes d'interprétation mentionnées à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités sont applicables.

18. Pour le membre gouvernemental de l'Espagne, un tel tribunal devrait être un organe *ad hoc*; ses membres devraient être des experts reconnus internationalement et ils devraient fonder leurs travaux sur la Convention de Vienne. Le membre gouvernemental de la Tunisie a estimé que l'étude devrait prendre en considération: la relation entre un tribunal et les organes de contrôle existants; l'effet de la création d'un tel tribunal sur les décisions de cette commission, de la commission d'experts et du Comité de la liberté syndicale; la relation entre le tribunal et la Cour internationale de justice; la procédure à suivre (y compris la question de savoir si le Conseil d'administration serait impliqué); la question de savoir si ce devrait être un tribunal de première ou de dernière instance; et l'effet de ses jugements.

19. Le membre gouvernemental de la République arabe syrienne s'est déclaré en faveur de l'établissement d'un tribunal en vertu de l'article 37, paragraphe 2. Pour le membre travailleur de la Norvège, un tel tribunal, qui devrait être constitué sur une base tripartite, contribuerait à compléter le système de contrôle de l'OIT. Le membre travailleur de la Finlande a déclaré que, jusqu'à une période récente, les interprétations faites par la commission d'experts ont été considérées comme liant les Etats Membres jusqu'à ce qu'une décision finale de la Cour internationale de justice intervienne; cependant, le besoin se fait jour maintenant d'un tribunal spécial pour la solution rapide des conflits dans des cas comme ceux impliquant l'Allemagne ou le Royaume-Uni, où les gouvernements n'ont pas reconnu les interprétations données par les organes de contrôle – y compris les commissions spéciales d'enquête – mais en même temps n'ont pas interjeté appel auprès de la Cour internationale de justice. Le membre gouvernemental de l'Allemagne a déclaré qu'il ne croyait pas que le fait de se fonder sur la Convention de Vienne puisse conduire à une perte de valeur des conventions de l'OIT.

20. Le représentant de la Fédération syndicale mondiale (FSM) s'est référé au rôle quasi judiciaire de la commission d'experts qui a permis à la présente commission tripartite de viser, à travers ses débats, à encourager les Etats Membres à appliquer effectivement les conventions plutôt qu'à les condamner. A son avis, l'établissement d'un tribunal en vertu de

l'article 37, paragraphe 2 accentuerait le caractère judiciaire du système de contrôle et rendrait les procédures moins souples; des problèmes se poseraient si des jugements exécutoires étaient prononcés contre les gouvernements. Les conventions sont le fruit de compromis politiques atteints dans un cadre tripartite et leur application doit être contrôlée également d'une manière tripartite: les mécanismes existants doivent être améliorés mais non affaiblis.

21. Le membre gouvernemental de l'Islande intervenant au nom des gouvernements des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) a considéré qu'il était préférable de résoudre les problèmes dans un esprit de respect mutuel, de coopération et de responsabilité plutôt que de recourir à un tribunal au titre de l'article 37, paragraphe 2. Les membres gouvernementaux du Pakistan et du Portugal ont souligné l'importance du dialogue entre les deux commissions et si cela ne pouvait résoudre les problèmes, d'autres solutions que le recours à la Cour internationale de justice devaient être cherchées. Le membre gouvernemental des Etats-Unis a déclaré partager l'avis des gouvernements des pays nordiques et estimer qu'un tribunal n'avait pas davantage d'autorité juridique définitive que la commission d'experts et qu'il pourrait affaiblir le rôle clé de cette dernière dans le processus de contrôle. Pour le membre gouvernemental de l'Iraq, le mécanisme actuel établi sur le dialogue est préférable à celui qui aurait un caractère plus judiciaire; si, à la suite d'une étude, il était décidé d'établir un tribunal, il devrait être compétent seulement pour l'interprétation et non pas pour le règlement des conflits; l'interprétation est une question du ressort d'experts juristes, mais la commission d'experts a, dans certains cas, interprété les conventions largement au-delà du vrai sens du texte actuel, ce qui pourrait créer des problèmes pour quelques pays et les décourager de ratifier. Le membre gouvernemental du Maroc a émis des doutes sur le besoin de créer un autre organe: le système actuel, dominé par l'esprit de pragmatisme et le dialogue, a fait preuve de son efficacité; les qualifications requises des juges d'un tribunal seraient les mêmes que celles demandées pour les membres de la commission d'experts; en outre, un tribunal risquerait d'apporter une plus grande rigidité au système à un moment où on souhaite de la souplesse. Le membre employeur des Etats-Unis considère aussi que le dialogue est préférable à la mise en œuvre de l'article 37, paragraphe 2, dont il croit qu'il pourrait conduire à une procédure alternative d'appels et aurait pour effet de porter atteinte à l'autorité de la commission d'experts. Il a rappelé que l'article 37, paragraphe 2, avait été inclus dans la Constitution à un moment où il n'était pas certain que l'OIT pourrait avoir un accès direct à la juridiction consultative de la Cour internationale reconstituée comme un organe des Nations Unies; le Conseil d'administration n'a pris aucune action sur la procédure parce que l'accès à la Cour a été en fait ouvert.

22. Le membre employeur des Etats Unis a déclaré que la commission d'experts avait fait une application extensive du droit de grève, alors que l'historique de la convention n° 87 montre qu'il n'en n'avait pas été question. Il a indiqué que la commission d'experts avait pour la première fois mentionné dans une observation le droit de grève en relation avec la convention plus d'une décennie après l'adop-

tion des deux conventions n^{os} 87 et 98, et entre-temps de nombreux pays les avaient ratifiées sans savoir que le droit de grève était impliqué. Il a déclaré qu'au cours des années soixante aux années quatre-vingt la commission d'experts était arrivée à la conclusion que ces conventions contenaient un droit de grève toujours plus large, s'étendant aux grèves de soutien, de solidarité et aux grèves politiques, et qu'elles appliquaient une définition de plus en plus étroite des «services essentiels». Il s'est demandé à quel stade de leur évolution les interprétations de la commission d'experts devenaient «valides et généralement reconnues». Au nom des membres employeurs, il a déclaré qu'il était préférable de traiter de ces questions dans le contexte de cas spécifiques. Il est dans l'intérêt de la commission que la commission d'experts explique les fondements de son processus de décision plus clairement et prête attention aux préoccupations de cette commission dans «un esprit de respect mutuel, de coopération et de responsabilité».

23. Les membres travailleurs ont réitéré leur soutien aux méthodes de travail et aux principes de la commission d'experts, y compris en ce qui concerne le droit de grève.

24. Le membre travailleur du Royaume-Uni a observé qu'un Etat qui n'est pas d'accord avec les opinions de la commission d'experts pouvait porter la matière devant la Cour internationale de justice, mais qu'il ne pouvait s'attendre que la présente commission contredise la commission d'experts sur des points de droit. Le droit de la présente commission de diverger sur l'interprétation ne s'étend pas aux gouvernements individuels, car le mécanisme de l'activité normative ne pourrait pas exister dans ces conditions.

25. Le représentant du Secrétaire général a déclaré que la question de l'établissement d'un tribunal aux termes de l'article 37, paragraphe 2, ferait l'objet d'une étude détaillée par le Bureau et serait soumise en temps voulu aux organes compétents.

iii) *Evolutions récentes: démocratisation et tripartisme*

26. La commission a poursuivi sa réflexion sur l'évolution continue de l'environnement international dans lequel fonctionne le système des activités normatives de l'OIT, et sur les conditions affectant la mise en œuvre des normes internationales du travail dans les pays en développement et dans les pays industrialisés, et en particulier dans ceux engagés dans un processus de transition vers l'économie de marché. Elle a noté avec intérêt les informations fournies par divers membres sur les progrès réalisés, souvent avec l'aide du BIT, en matière de révision de la législation du travail et d'établissement ou de renforcement des pratiques tripartites. En même temps, elle a exprimé sa préoccupation quant au besoin de défendre vigoureusement et de promouvoir les principes et les normes de l'OIT.

27. La commission s'est félicitée de l'admission de nouveaux membres à l'OIT, puisque cela doit renforcer l'universalité des normes de l'Organisation. Pour la même raison, les membres travailleurs ont exprimé l'espoir que les nouveaux Etats Membres qui n'ont pas encore ratifié de conventions puissent le

faire rapidement. Ils ont fait remarquer que beaucoup de gouvernements des pays en développement, de pays engagés dans le processus de transition vers l'économie de marché et de pays industrialisés sont tentés de donner une priorité presque absolue au progrès économique, sans accorder l'attention voulue à la liberté syndicale, au tripartisme et à la participation de tous les groupes sociaux: l'observance des normes internationales du travail est d'une importance primordiale pour la protection des droits fondamentaux, de la justice sociale et de la démocratie. Le membre travailleur du Venezuela a émis l'opinion selon laquelle démocratie et économie de marché n'étaient pas une seule et même chose: il s'est demandé si la démocratie était seulement une question de procédure électorale ou si le concept était lié à la jouissance par les travailleurs de conditions de travail et de vie décentes. Pour le membre gouvernemental du Nicaragua, le tripartisme est le moyen le plus approprié d'instaurer la paix et la justice sociale, et il devrait être à l'œuvre dans tous les domaines, tels que la formation professionnelle, la politique des salaires et la détermination des conditions de travail.

28. De l'avis des membres employeurs, les grands développements politiques dans le monde sont de nature à influencer le travail de la présente commission de différentes façons, et l'accroissement actuel du nombre de Membres de l'OIT constitue un changement non seulement d'ordre quantitatif mais aussi qualitatif. De nombreux Etats ont opéré un retour pacifique à la communauté des Etats démocratiques et ont entrepris des efforts pour introduire une économie de marché: ceci convient particulièrement à la démocratie et à la liberté individuelle, estiment les membres employeurs, bien que de grandes difficultés puissent se présenter au cours de la période de changement qui sont attribuables au système dictatorial antérieur. L'imagination, la patience et l'aide – ainsi que l'appui de la commission – sont nécessaires. L'Organisation internationale des employeurs s'est aussi félicitée de l'admission de nouveaux membres. Les employeurs ont noté que les individus et les entreprises avaient un rôle à jouer en prenant des risques et en investissant pour aider ces pays, bien que le changement de structure politique, idéologique et économique ne soit pas chose aisée.

29. Les membres travailleurs se sont référés au rôle de l'OIT en relation avec la démocratisation, question qui fait l'objet du rapport du Directeur général à la Conférence. Des efforts sont demandés à l'OIT pour renforcer la participation tripartite dans les processus de transition vers l'économie de marché et d'ajustement structurel; une économie de marché n'est pas en elle-même une garantie du développement de la démocratie, mais elle doit s'accompagner de la participation réelle et croissante de tous les groupes sociaux, d'une complète démocratie sociale et économique, du tripartisme et de la libre négociation. Ils considèrent que les nouvelles divisions dans les pays se convertissant à l'économie de marché et opérant des ajustements structurels ne doivent pas compromettre les principes et les méthodes de travail de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence. Le membre travailleur de la Colombie a déclaré que les populations dans les pays en développement faisaient face au rétablissement de l'ancien ordre économique déguisé sous un nouvel habit, avec l'imposition d'un modèle