



CONFÉRENCE INTERNATIONALE  
DU TRAVAIL

QUATRE-VINGT-UNIÈME SESSION  
GENÈVE, 1994

COMPTE RENDU  
DES TRAVAUX

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL  
GENÈVE

---

### C. Rapports demandés au titre de l'article 19 de la Constitution

*Convention (n° 87) sur la liberté syndicale  
et la protection du droit syndical, 1948;  
convention (n° 98) sur le droit d'organisation  
et de négociation collective, 1949*

82. La commission a tenu une discussion riche et approfondie sur l'étude d'ensemble effectuée par la commission d'experts concernant la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Outre les renseignements fournis dans les rapports communiqués au titre de l'article 19 de la Constitution, la commission d'experts s'est fondée sur les informations reçues des Etats ayant ratifié les conventions en question dans les rapports soumis aux termes de l'article 22 de la Constitution, et a également tenu compte des observations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs auxquelles les rapports des gouvernements ont été communiqués conformément à l'article 23(2) de la Constitution.

#### *Remarques générales*

83. Les membres de la commission ont à l'unanimité salué le choix des conventions n° 87 et 98 pour l'étude de 1994, notamment en raison du fait que cette année marque un double anniversaire particulièrement important pour l'OIT. Les principes de la liberté syndicale, consacrés dans la Constitution de l'OIT et la Déclaration de Philadelphie, constituent, avec le tripartisme, la clef de voûte de son action et de ses politiques. Ces instruments font partie de ceux qui ont recueilli le plus de ratifications et, preuve supplémentaire de leur importance, même les Etats Membres qui ne les ont pas ratifiés peuvent être appelés à s'expliquer devant le comité spécialement mis sur pied à cette fin par le Conseil d'administration du BIT. Pour les membres travailleurs et plusieurs membres gouvernementaux (Allemagne, Finlande, Pays-Bas), les principes fondamentaux contenus dans ces conventions sont la condition préalable à l'établissement de tout mécanisme approprié de relations professionnelles. Les membres gouvernementaux d'Afrique du Sud et de Guinée ont notamment déclaré que ces conventions constituaient la première source d'inspiration dans l'élaboration de leur législation sur le sujet.

84. Les membres travailleurs et la grande majorité des membres gouvernementaux ont souligné l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité dont la commission d'experts a fait preuve en rédigeant cette étude qui prolonge et, à plusieurs égards, complète les études précédentes sur le sujet. Ils se sont dit convaincus que cette étude, en raison de sa qualité et de son caractère exhaustif, constituerait pour plusieurs années à venir un texte de référence, que ce soit pour promouvoir la ratification des conventions ou en améliorer l'application, ou encore pour les activités de formation. Les membres travailleurs ont dit constater avec satisfaction que, même si les deux commissions ont un mandat et des méthodes de travail différentes, les experts avaient tenu compte des travaux de la présente commission, puisqu'ils ont d'emblée annoncé clairement qu'ils s'étaient efforcés de répondre à certaines interrogations et préoccupations qu'elle avait



---

précédemment exprimées; le membre gouvernemental du Venezuela s'est associé à ces remarques.

85. Les membres employeurs ont souligné à plusieurs reprises qu'ils souscrivent à la plus grande partie des commentaires de la commission d'experts, mais ont formulé un certain nombre de réserves, notamment en ce qui concerne le chapitre traitant du droit de grève. Sans remettre en cause l'ensemble de l'étude, les membres gouvernementaux du Bélarus et du Portugal ont également exprimé plusieurs nuances sur cette question.

86. Un large consensus s'est dégagé au sein de la commission sur la nécessité d'une application universelle des normes de la liberté syndicale, dont le respect ne saurait être subordonné au fait d'atteindre un niveau de développement déterminé, ou à la conjoncture politique ou économique. Le membre gouvernemental de la Namibie a cependant souligné à cet égard le dilemme auquel sont confrontés les pays qui doivent se plier aux exigences des institutions financières internationales et des pays donateurs, souvent difficilement conciliables, voire incompatibles, avec les normes internationales du travail, par exemple lorsqu'un plan de redressement et d'ajustement structurel — et l'obtention d'un financement — sont subordonnés à des licenciements massifs dans la fonction publique et à de sévères compressions dans les services d'éducation et de santé. Dans ces conditions, la question de la libre négociation collective et de l'application des normes ne se pose même plus.

87. Les membres travailleurs et plusieurs membres gouvernementaux ont souligné que l'étude est, à juste titre, placée dans le contexte des changements récemment survenus sur les plans politique et économique. S'agissant des bouleversements politiques, s'il est vrai que d'importants progrès ont été constatés dans le processus de démocratisation, les membres travailleurs ont néanmoins rappelé qu'il existe encore dans le monde des régimes autocratiques qui n'ont de démocratique que le nom; la vigilance s'impose donc car des organisations de travailleurs et d'employeurs libres et démocratiques constituent une composante essentielle de toute démocratie véritable. En ce qui concerne les défis nouveaux que suscitent la mondialisation de l'économie et l'intensification de la concurrence, les membres travailleurs estiment qu'une actualisation s'impose, par un renforcement du fonctionnement et de l'impact de l'OIT ainsi que de ses principes fondamentaux, attentes auxquelles l'étude répond de façon satisfaisante. Pour le membre employeur des Etats-Unis en revanche, certains passages de l'étude donnent l'impression que la commission d'experts considère que les conventions n<sup>os</sup> 87 et 98 seraient en quelque sorte protégées des bouleversements qui se produisent dans le monde du travail, alors que la mise en œuvre des normes de l'OIT ne saurait s'abstraire des réalités économiques nationales et mondiales; tout comme les employeurs, les syndicats doivent s'adapter aux conditions changeantes. Tout en acquiesçant à la nécessité de cette adaptation, les membres travailleurs ne sauraient accepter qu'elle entraîne un affaiblissement de leurs organisations et des systèmes de négociation collective mis en place au cours des années.

88. L'étude d'ensemble fait état d'un nombre significatif de progrès réalisés dans l'application des conventions, ce qu'ont souligné plusieurs membres

---

gouvernementaux, ainsi que les membres employeurs et travailleurs. Ces derniers rappellent cependant que de nombreux et sérieux problèmes d'application pratique, en fait comme en droit, subsistent dans plusieurs parties du monde, comme en attestent les rapports du Comité de la liberté syndicale. Plusieurs membres travailleurs ont notamment souligné la situation particulièrement grave qui prévaut à cet égard en Amérique latine, les membres travailleurs de Colombie et du Guatemala rappelant que les progrès constatés sur le plan législatif ne sont pas suffisants s'ils ne sont pas accompagnés d'une réelle volonté politique de traduire l'esprit de la loi dans les faits. Par ailleurs, les membres travailleurs, et notamment le membre travailleur de la Nouvelle-Zélande, ont mentionné que de sérieuses violations de la liberté syndicale et de la libre négociation collective se produisent dans ce pays en raison de l'adoption récente de la loi sur les contrats d'emploi.

89. Les membres employeurs et plusieurs orateurs des deux autres groupes ont rappelé que les commentaires de la commission d'experts sur les principes de la liberté syndicale s'appliquent également aux travailleurs et aux employeurs. Ces derniers auraient donc souhaité que cette égalité de traitement fût mentionnée plus systématiquement dans l'étude. Les organisations d'employeurs ont par ailleurs besoin d'une aide massive en matière de formation, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale où elles n'étaient pas en mesure de jouer leur véritable rôle auparavant, et le BIT pourrait apporter une contribution importante à cet égard. Se disant en accord sur ce dernier point s'il s'agit de trouver des interlocuteurs, le membre travailleur de la France a cependant précisé que l'OIT ne devrait jamais financer des activités pour empêcher la constitution d'organisations de travailleurs, ou provoquer leur disparition.

90. Les membres travailleurs ont exprimé le vif intérêt qu'ils portaient aux mesures que le nouveau gouvernement de l'Afrique du Sud prendrait pour donner suite aux recommandations formulées par la Commission d'investigation et de conciliation, notamment en matière de liberté syndicale. Le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud a déclaré pour sa part que son gouvernement reconnaissait sans réserves la compétence de la Commission d'investigation et de conciliation et ses obligations de droit international, et s'engageait à mettre ses lois en conformité avec celles-ci. Les secteurs public et agricole sont maintenant régis par la législation du travail et un projet de loi concernant les territoires dits autonomes devrait être adopté rapidement: l'ensemble du pays sera alors soumis à un régime unique de relations professionnelles. Un processus de consultations tripartites a commencé en ce qui concerne le droit de grève, question qui pourrait être résolue d'ici l'année prochaine.

91. Les membres travailleurs ont exprimé leur plein accord avec les vues de la commission d'experts au sujet du socle social mondial, premier pas vers l'instauration dans toutes les nations d'un régime de travail réellement humain, objectif mentionné dès 1919 dans la Constitution de l'OIT. Précisant que son gouvernement n'a pas arrêté de position définitive sur les avantages de l'inclusion d'une clause sociale dans les accords commerciaux internationaux, le membre gouvernemental des Pays-Bas s'est dit d'avis que les conventions sur la liberté syndicale pourraient jouer un rôle à cet égard s'il est décidé d'inclure de telles clauses dans ces accords. Pour le membre employeur des Etats-Unis en revanche,

---

l'interprétation extensive donnée par les experts à ces conventions, par exemple en matière de droit de grève, constitue l'un des obstacles à leur utilisation dans une éventuelle clause sociale; il estime que le principe de la liberté syndicale devrait être grandement simplifié, sinon réduit à une seule phrase, pour pouvoir être appliqué de façon significative dans le cadre d'accords commerciaux. Les membres travailleurs ont dit éprouver quelque difficulté à concilier ce dernier argument avec le fait que les membres employeurs n'ont véritablement critiqué que le chapitre traitant du droit de grève, n'ayant exprimé que quelques réserves par rapport à certains aspects: dans ces conditions, réduire les principes de la convention à une seule phrase dans une clause sociale constituerait une approche par trop réductrice.

92. Le membre employeur des Etats-Unis, appuyant les observations des membres employeurs, a rappelé à quel point il est important que les observations des experts sur la signification et la portée des conventions n<sup>os</sup> 87 et 98 soient bien comprises et acceptées, précisément en raison du caractère fondamental de ces instruments pour les travaux de cette commission. Comme chacun sait, la majeure partie des travaux de la présente commission repose sur le consensus. Mais elle se trouve gravement affaiblie lorsque l'un ou l'autre des groupes conteste les observations de la commission d'experts, notamment s'il s'agit d'adopter des conclusions concernant des cas individuels ou de décider de paragraphes spéciaux. Le consensus est particulièrement indispensable dans les cas portant sur la liberté syndicale. Dans la plupart des cas, il n'y a de problème qu'à propos de questions touchant au droit de grève.

#### *Introduction générale de l'étude d'ensemble*

93. Les membres employeurs ont rappelé les conditions qui prévalaient aux débuts de l'ère industrielle, alors que la démocratie était encore balbutiante dans de nombreux pays; divers groupes ont dû alors engager des luttes pour défendre les intérêts des travailleurs et des employeurs. Même s'il y a eu depuis lors une évolution considérable, certaines formes, voire la terminologie utilisée, ont été conservées. Il conviendrait donc peut-être de procéder à un réexamen de ces questions. L'étude décrit les diverses sources de droit qui ont émergé au cours des ans, et les différents instruments internationaux qui contiennent des dispositions variées sur les questions de liberté syndicale; toutefois, les textes existants en la matière ne contiennent que des principes succincts sur ce sujet. Il n'est donc pas surprenant que la partie introductive de l'étude ne porte pas tellement sur le contenu des normes en question, mais s'attache plutôt à examiner comment ces normes ont été interprétées et appliquées au cours des ans par les différents organes de contrôle appelés à en traiter, ce qui donne parfois l'impression qu'un de ces organes est mandaté pour établir des règles de droit; cela n'est évidemment jamais déclaré tel quel, puisqu'aucun d'eux ne possède cette compétence. L'étude fait état de nombreuses conclusions, non seulement sur une série de principes fondamentaux, considérés par la commission comme un véritable droit international de la liberté syndicale, mais aussi sur de nombreux points extrêmement détaillés.

94. Les membres travailleurs ont souligné que l'étude d'ensemble arrive à un moment crucial pour la politique sociale en général et pour l'OIT en particulier.



---

En raison de la mondialisation de l'économie et des changements politiques récents, les organisations de travailleurs et d'employeurs ainsi que les pouvoirs publics sont confrontés à des défis nouveaux, nombreux et importants. Ces divers facteurs se conjuguent et se renforcent: il en résulte principalement une intensification généralisée de la concurrence, à laquelle le contrepoids de règles internationales est nécessaire. L'OIT et ses principes fondamentaux que sont le tripartisme, les libertés syndicales et la libre négociation collective ont toujours été considérés comme les pierres angulaires d'un cadre social et économique universel; ces principes étaient également les objectifs fondamentaux à la création de l'OIT en 1919, et lors de son renforcement en 1944. Les défis qu'il faut maintenant relever requièrent une actualisation allant dans le sens d'un renforcement du fonctionnement et de l'impact de l'OIT. L'étude d'ensemble, que la commission d'experts a replacée à juste titre dans le contexte actuel, répond aux attentes et constitue un cadre de référence très actuel et utilisable. Elle aura, à n'en pas douter, une profonde influence sur l'action future de tous les organes de contrôle. Les membres travailleurs ont également dit constater avec satisfaction que la commission d'experts avait tenu compte des travaux de la Commission des normes de la Conférence, comme elle l'a d'emblée annoncé dès le paragraphe 3 de l'étude, même si ces deux commissions ont un mandat et des méthodes de travail différents. La commission d'experts a répondu clairement à de nombreuses observations basées notamment sur certaines dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités, ou sur d'autres textes ou théories juridiques.

*Relation entre les droits syndicaux  
et les libertés civiles et politiques*

95. Les membres employeurs appuient généralement les commentaires de la commission d'experts sur ce sujet, mais avec certaines nuances. Le début de ce chapitre, qui fait notamment référence à d'autres textes internationaux, permet de constater qu'il y a parfois dans la pratique une certaine opposition entre les droits individuels et collectifs, alors que cela ne devrait normalement pas être le cas. Le droit de toute personne de constituer une organisation et de s'y affilier est le fondement même de la liberté syndicale. Les commentaires et recommandations de la commission d'experts à ce sujet concernent les droits et libertés fondamentaux que devraient pouvoir invoquer tous les citoyens, travailleurs ou employeurs, qui souhaitent se regrouper en organisations et participer à leurs activités. Pour les membres employeurs, le respect de ces principes est le préalable absolu à l'existence d'un état de droit, respectueux des règles démocratiques. Depuis de nombreuses années, cette commission rappelle que les violations des libertés civiles ont des répercussions négatives sur la liberté syndicale; elle a le devoir d'attirer l'attention sur les situations regrettables de ce genre lorsqu'elles se produisent, et de demander les changements qui s'imposent. Il subsiste à cet égard de nombreuses difficultés d'application, et l'OIT et les employeurs devront continuer de coopérer pour les régler. Les problèmes substantiels qui ont été soulevés au cours des débats se situent en général en dehors des subtilités concernant le droit de grève et y sont en fait étrangers. Les difficultés réelles et identifiées, les violations et les lacunes relatives à l'application pratique de la liberté syndicale constituent un domaine d'action

---

important pour les organes de contrôle de l'OIT. Les membres employeurs ajoutent qu'il existe un consensus considérable sur ce sujet, ce qui constitue la base d'une action efficace dans ce domaine; cette occasion ne devrait pas être manquée. Il convient de ne pas laisser les divergences d'opinions sur les limites du droit de grève masquer cet accord général. Toutefois, les questions controversées méritent un débat plus approfondi que celles sur lesquelles il y a consensus.

96. Pour les membres travailleurs, les droits collectifs permettent un développement harmonieux et le renforcement des droits individuels: il y a donc une véritable complémentarité entre eux. Par ailleurs, la liberté syndicale est un principe dont les conséquences débordent largement le seul cadre du droit du travail. En l'absence d'un ordre démocratique respectant les droits et libertés politiques, la liberté syndicale ne peut se développer pleinement. La convention n° 87 et les principes constitutionnels de la liberté syndicale, qui doivent être respectés par tous les Etats, qu'ils aient ou non ratifié cette convention, imposent une obligation de résultat aux autorités responsables de la police, ainsi que de l'administration de la justice et des tribunaux. Les pouvoirs publics ne doivent pas se contenter de tolérer l'existence et le fonctionnement des organisations de travailleurs et d'employeurs; ils doivent créer et maintenir toutes les conditions nécessaires pour qu'elles puissent se développer sans entraves, dans le cadre d'une véritable démocratie politique, sociale et économique. La commission constate pourtant chaque année lors de la discussion des cas individuels que des activités syndicales légitimes sont considérées comme des délits pénaux dans certains pays, qu'elles sont réprimées par les autorités, ou encore par des groupes paramilitaires qui agissent en toute impunité. Les membres travailleurs ont également souligné qu'il était particulièrement important que soit mis en place un système judiciaire indépendant et facilement accessible, sujet qu'il serait souhaitable de prévoir dans un instrument international spécifique et que les victimes de ce type de répression puissent ainsi obtenir réparation pour les préjudices subis.

97. Les membres travailleurs ont également dit déplorer les atteintes très graves à la liberté syndicale qui résultent des mesures prises par certains pays, par exemple l'internement des militants syndicaux dans les camps «d'éducation par le travail», qui sont ainsi intégrés de force dans une économie parallèle qui exporte des produits et des services dans le monde entier. Les membres travailleurs de Colombie et du Guatemala ont par ailleurs souligné la situation déplorable qui prévaut dans leur pays et dans plusieurs pays d'Amérique latine, comme l'indiquent les nombreux cas de violation des droits fondamentaux portés devant le comité de la liberté syndicale. Le membre travailleur de la Nouvelle-Zélande a également rendu un vibrant hommage aux travailleurs victimes de graves violations des droits fondamentaux simplement pour avoir voulu défendre la liberté syndicale, parfois en y laissant la vie. Le membre travailleur de la France a souligné l'utilité et l'efficacité des mécanismes de contrôle de l'OIT qui ont, par exemple, contribué à l'instauration d'un syndicalisme véritablement libre et démocratique en Pologne.

98. Plusieurs membres gouvernementaux (Finlande, Ouganda, Portugal) ont endossé les vues exprimées par la commission d'experts sur le nécessaire lien entre les libertés civiles et politiques, et les droits syndicaux. Le membre

---

gouvernemental de l'Allemagne a convenu avec les membres travailleurs que les situations décrites dans cette partie de l'étude sont particulièrement préoccupantes.

*Droit d'organisation des travailleurs  
et des employeurs*

99. Les membres de la Commission des normes de la Conférence se sont dits généralement en accord avec les commentaires de la commission d'experts sur cette question. Plusieurs réserves ont cependant été exprimées concernant les questions de sécurité syndicale.

100. Les membres travailleurs ont indiqué sur un plan général que la possibilité, en fait comme en droit, de constituer des organisations syndicales constitue un préalable indispensable au bon fonctionnement de la liberté syndicale et de la libre négociation collective. Si le récent processus de démocratisation a permis des progrès sur ce point par rapport à 1983, il subsiste dans nombre de pays une série de mesures et de pratiques qui entravent, parfois ouvertement, le droit d'organisation des travailleurs. La volonté d'obtenir un avantage concurrentiel, de perpétuer un contrôle peu démocratique sur les travailleurs, des explications fondées sur le caractère soit-disant dépassé des normes internationales ou encore sur les différences économiques, voire culturelles, font partie des raisons invoquées par ces différents pays, et qui constituent en réalité plus des prétextes que de véritables arguments.

101. Les membres travailleurs souscrivent à la position de la commission d'experts selon laquelle les seules exceptions prévues par la convention n° 87 sont les forces armées et la police; en cas de doute, les travailleurs doivent être considérés comme des civils et, partant, bénéficier des protections de cet instrument. Ces principes sont également valables pour tous les autres travailleurs qui, dans de nombreux pays, se voient refuser le droit syndical, par exemple: les fonctionnaires, les pompiers, le personnel pénitentiaire, les travailleurs ruraux, les travailleurs du secteur informel, les cadres, les travailleurs des zones franches d'exportation, les travailleurs immigrés, etc. Le membre travailleur de l'Argentine a par ailleurs attiré l'attention de la commission sur les difficultés particulières rencontrées par les marins en raison de l'utilisation très répandue des pavillons de complaisance et des seconds registres, de telle sorte qu'un groupe important de travailleurs ne bénéficie aucunement des protections des conventions internationales du travail, notamment en matière de liberté syndicale, problème auquel l'OIT devrait remédier.

102. Selon les membres travailleurs et les membres employeurs, le droit de constituer des organisations ne doit pas être entravé par des procédures d'enregistrement indûment complexes et longues, qui n'offrent pas toutes les garanties d'objectivité nécessaires et qui équivalent en pratique à un système d'autorisation préalable. Les membres travailleurs ont souligné que ces problèmes sont particulièrement graves dans les systèmes de syndicats d'entreprise en raison de l'obligation d'obtenir chaque fois un enregistrement, ainsi que dans les zones franches d'exportation, problème maintes fois soulevé dans l'étude d'ensemble. Par ailleurs, plusieurs syndicats libres, constitués récemment ou depuis un certain nombre d'années, rencontrent également des difficultés dans les pays qui



---

appliquent un système de monopole syndical semi-officiel, voire officiel, en faveur d'un syndicat proche du pouvoir politique.

**103.** S'agissant du droit des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations de leur choix, les membres travailleurs ont relevé trois aspects. Premièrement, dans les systèmes de syndicats d'entreprise, de nombreux travailleurs sont privés du droit syndical lorsque la législation impose des minima excessifs quant au nombre de membres; cette situation est aggravée par le nombre croissant de petites et moyennes entreprises et le recours accru à la sous-traitance. Le deuxième thème important concerne la relation entre, d'une part, le pluralisme syndical et, d'autre part, les exigences d'efficacité et de viabilité de la négociation collective à tous les niveaux. Le dialogue social bilatéral et tripartite ne peut se limiter au seul cadre de l'entreprise mais devrait pouvoir se tenir à tous les niveaux et concerner toutes les facettes de la politique sociale et économique. Une multiplication excessive des organisations syndicales et patronales, tout comme un monopole syndical imposé par la loi risquent d'affaiblir grandement la qualité du dialogue social et nuire à la représentation des membres. L'équilibre à trouver dépend en grande partie des spécificités du système de relations professionnelles de chaque pays. Les membres travailleurs ont également souligné que, notamment dans les systèmes de négociation centralisée, le maintien de cet équilibre risque de devenir difficile lorsque des syndicats catégoriels, les cadres par exemple, réclament leur reconnaissance comme syndicats les plus représentatifs aux niveaux national et confédéral. Troisièmement, l'étude confirme que les clauses et pratiques de sécurité syndicale ne sont pas visées par la convention n° 87. Ces clauses étant souvent critiquées par des gouvernements qui adoptent une politique anti-syndicale, il n'est pas étonnant que les syndicats concernés cherchent à se protéger par des clauses de ce genre.

**104.** Le membre gouvernemental de l'Islande a déclaré que son pays et de nombreux autres Etats se préoccupent de plusieurs problèmes qui se posent au regard de la convention n° 87, soit les systèmes d'atelier fermé, les clauses de sécurité syndicale et ce qu'il est convenu d'appeler le volet négatif de la liberté syndicale. Les gouvernements sont souvent confrontés à un dilemme à cet égard: d'une part, ils s'efforcent de garantir la sécurité des syndicats, en permettant aux partenaires sociaux de négocier des clauses d'embauche prioritaire, notamment lorsque le marché de l'emploi est restreint et atomisé comme en Islande; d'autre part, on attend d'eux qu'ils neutralisent les aspects négatifs de la liberté syndicale en interdisant les clauses de sécurité syndicale. Cette question est également liée à la recherche d'une flexibilité accrue du marché du travail, ainsi qu'au souhait de substituer des contrats de travail individuels aux conventions collectives, tendances qui se reflètent dans d'autres instruments régionaux. Le Comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne a pour sa part estimé que l'article 5 de la Charte couvrirait la liberté syndicale tant positive que négative et que les clauses de sécurité syndicale constituaient une violation de la Charte. La Cour européenne des droits de l'homme est parvenue aux mêmes conclusions en ce qui concerne l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, sans statuer cependant si ce droit négatif devait bénéficier d'une protection équivalente au droit positif, ce qui donne à penser que ce dernier, dans certaines circonstances, pourrait bénéficier de meilleures garanties.

105. Appuyant ces observations générales, plusieurs membres travailleurs ont également commenté la situation particulière de leur pays en regard des commentaires de la commission d'experts sur ce sujet. Ainsi, les membres travailleurs du Japon et de la République tchèque ont évoqué les problèmes spécifiques qui se posent en ce qui concerne le droit d'organisation des fonctionnaires ou de certains travailleurs relevant du secteur public, par exemple les pompiers ou le personnel pénitentiaire; selon eux, la commission d'experts a maintenant bien clarifié cette question. Le membre travailleur du Sénégal a souligné que des travailleurs, notamment en Afrique francophone, se voient fréquemment écartés des fonctions de responsables syndicaux en raison de distinctions fondées sur la nationalité, malgré la confiance que les travailleurs de la base leur témoignent. La position unanime de la commission d'experts sur le monopole syndical est maintenant consacrée, comme l'ont souligné les membres travailleurs d'Espagne et de Pologne, ce dernier précisant que la convention n° 87 a indubitablement fourni de puissants arguments au syndicat Solidarité dans sa lutte pour la reconnaissance de syndicats véritablement indépendants. Le membre travailleur de Norvège, s'exprimant au nom des membres travailleurs du Danemark, de Finlande, de l'Islande et de la Suède, a fermement appuyé les conclusions de la commission d'experts sur les questions de sécurité syndicale, soulignant toutefois qu'une jurisprudence contradictoire sur ce sujet risquait de se développer entre l'OIT et les organes européens.

106. Les membres employeurs ont observé que, dans l'ensemble, la commission d'experts reprenait les commentaires faits précédemment sur ce sujet, par exemple en ce qui concerne les personnes qui ne peuvent se voir refuser le droit d'association en raison de la catégorie professionnelle à laquelle ils appartiennent, de leur nationalité ou de leur état-civil, ou encore l'obligation faite aux gouvernements de ne pas favoriser certains syndicats pour des raisons politiques. Toutefois, l'étude n'insiste pas suffisamment sur le fait que les garanties de l'article 2 de la convention n° 87 s'appliquent avec autant de force aux employeurs. D'autres sujets, tel le système d'autorisation préalable existant dans certains pays, les conditions d'enregistrement équivalant à une autorisation préalable, ainsi que le monopole syndical imposé par la loi, ont été longuement discutés les années précédentes; les opinions de la commission d'experts et de la présente commission à cet égard sont suffisamment claires et concordantes pour qu'il soit inutile de s'y appesantir.

107. Les membres employeurs ont toutefois exprimé de sérieuses réserves sur la distinction opérée par les experts entre les clauses de sécurité syndicale négociées librement et les clauses imposées par la loi. Cette distinction, qui n'en est peut-être plus une, est beaucoup trop complexe; si l'on accepte ce raisonnement, des pressions par voie de négociation collective seraient acceptables, mais non pas la réglementation étatique. Des réserves s'imposent à cet égard car il existe des pays où la négociation collective produit les mêmes effets que la législation. Les membres employeurs ne voient donc aucune réelle différence entre les pressions de fait et les pressions exercées par voie législative: pour l'individu, le résultat est le même, que les pressions soient le fait d'organisations de travailleurs ou d'employeurs, ou de l'Etat. De l'avis des membres employeurs, il existe un lien logique évident entre la liberté de s'affilier

---

à une organisation et celle de ne pas s'y affilier; la liberté implique la possibilité de choisir entre plusieurs options, et la liberté de ne pas s'associer constitue un aspect inaliénable de la garantie de liberté. Les membres employeurs estiment que, sur ce point, la commission d'experts n'a pas suivi le principe retenu au paragraphe 55 de l'étude, où elle a appliqué le principe selon lequel les exceptions à une règle générale doivent être interprétées restrictivement.

108. Les membres employeurs d'Islande et de Roumanie, appuyant les observations générales du porte-parole de leur groupe sur ces questions, ont formulé des observations complémentaires. Le membre employeur d'Islande, se référant aux commentaires de son gouvernement et du membre travailleur de la Norvège, a déclaré que les questions relatives aux clauses de sécurité syndicale et au droit de ne pas s'associer sont plus complexes que ne le laisse entendre l'étude d'ensemble, et qu'une discussion plus approfondie s'impose quant au paragraphe 102. Elle perçoit difficilement dans ce contexte la différence entre lois et accords collectifs, particulièrement lorsque ces derniers sont étendus par la loi à tous les travailleurs, et non seulement à ceux qui sont partie prenante auxdits accords. Le problème est aggravé en Islande du fait que la loi oblige les employeurs à déduire les cotisations syndicales des salaires des employés: il est difficile dans ces conditions de parler d'association volontaire des travailleurs. Obliger les gens, directement ou indirectement, à adhérer à un syndicat contre leur gré n'est pas conciliable avec le principe de base du droit de s'organiser, ni avec les notions modernes de la liberté personnelle. A ce propos, le membre employeur de la Roumanie s'est également étonné du fait que, par son interprétation, la commission transforme un droit — qui doit être protégé — en une obligation, et ce sous couvert d'une sécurité syndicale favorisant le monopole syndical. Selon lui, les commentaires de la commission relatifs à la déduction de cotisations à la source, tant pour les syndiqués que les non-membres, sont contraires aux articles 6 et 9 de la convention n° 95 sur la protection des salaires, et ceux relatifs à l'obligation faite aux non-membres de verser une contribution égale à la cotisation syndicale pour pouvoir bénéficier des conventions collectives sont contraires au paragraphe 4 de la recommandation n° 91 sur les négociations collectives.

109. Déclarant que les considérations de la commission dans ce chapitre apparaissent pertinentes, le membre gouvernemental du Portugal a rectifié la référence (paragr. 81, note 71) aux dispositions de la législation portugaise relatives aux effectifs minima exigés pour la constitution des syndicats, puisque la ratification de la convention n° 87 a entraîné l'abrogation de tout texte contraire: les services chargés de l'enregistrement des syndicats n'appliquent donc plus le décret-loi en question.

110. Le membre gouvernemental de l'Ouganda a indiqué que son gouvernement, avec l'aide technique du BIT, a entrepris une réforme en profondeur de toutes les lois du travail et que, pour la première fois, les partenaires sociaux ont été pleinement associés à cet exercice. Le gouvernement a notamment adopté la législation modifiant la législation sur les syndicats afin d'étendre les droits syndicaux à des travailleurs qui n'en bénéficiaient pas auparavant, par exemple dans la fonction publique, l'éducation et la Banque centrale.



---

111. Le membre gouvernemental de la République tchèque a pour sa part précisé que la législation de son pays respecte la convention en ce qui concerne les droits des fonctionnaires; un projet de loi, considéré comme conforme avec la convention n° 87 et avec plusieurs dispositions de la convention n° 151 (non ratifiée par son pays) sera soumis au Parlement après consultation des syndicats.

*Elaboration des statuts et règlements*

*Election des représentants*

*Organisation de la gestion et des activités*

112. Les membres de la Commission des normes de la Conférence se sont dits généralement en accord avec les commentaires de la commission d'experts sur cette question.

113. Les membres travailleurs, soulignant l'importance primordiale de l'autonomie des organisations, ont observé qu'il est remarquable que des pays dotés de prescriptions très détaillées en matière de fonctionnement des organisations syndicales n'accordent souvent que peu d'attention à la politique sociale. Constatant, comme le fait l'étude, que plusieurs progrès ont été réalisés en la matière, ils ont encouragé ces pays à poursuivre cette politique, afin d'amener leur législation en totale conformité avec les principes de la liberté syndicale. Par ailleurs, les membres travailleurs ont dit entièrement partager la position ferme et explicite de la commission, basée sur les travaux préparatoires de la convention et tenant également compte du contexte de la mondialisation, lorsque celle-ci affirme que les activités syndicales ne sauraient se limiter aux questions strictement professionnelles; les organisations de travailleurs devraient donc pouvoir se prononcer sur les problèmes politiques au sens large, et notamment manifester publiquement leur opinion sur la politique économique et sociale du gouvernement.

114. Pour les membres employeurs, la commission d'experts a, dans l'ensemble, formulé des observations appropriées sur l'application de ces dispositions de la convention, même s'ils ne peuvent y souscrire dans tous les détails; la plupart de ces commentaires n'appellent donc pas de commentaires particuliers. Ils ont toutefois fait observer que la commission d'experts s'est engagée sur un sujet délicat en commentant la question des activités politiques des syndicats. L'opinion qu'elle émet à cet égard semble plausible mais elle n'est pas à strictement parler déduite des dispositions de la convention. La question de savoir si, et dans quelle mesure, les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent se lier politiquement doit être abordée avec une grande prudence. Si, comme semblent le suggérer les experts, les syndicats peuvent intervenir dans tous les débats de cet ordre, il pourrait alors devenir difficile de les distinguer des partis politiques. Le seul résultat serait que les autres forces politiques, éventuellement plus fortes et plus influentes, n'en viennent inévitablement à les considérer comme des partis politiques concurrents.

*Le droit de grève*

115. Sur le principe du droit de grève un large consensus s'est dégagé au sein de la Commission des normes. Les membres employeurs ont toutefois précisé que, selon eux, le texte des conventions n° 87 et 98 ne comporte pas le droit de

grève, et exprimé leur désaccord quant à la portée donnée à ce droit par la commission d'experts. Certains membres gouvernementaux ont exprimé quelques réserves, notamment en ce qui concerne la fonction publique.

116. Les membres employeurs ont formulé des commentaires très détaillés sur cette question, soulignant clairement à plusieurs reprises qu'ils ne contestent pas l'existence de la liberté de grève et de lock-out, mais qu'ils ne peuvent absolument pas accepter que la commission d'experts déduise du texte de la convention un droit aussi global, précis et détaillé, comme elle l'a fait dans cette partie de l'étude.

117. Presque tous les chapitres débutent par le passage pertinent de la convention, ce qui ne peut pas être le cas ici, puisque la grève n'est mentionnée ni dans la convention n° 87 ni dans la convention n° 98. Par ailleurs, l'étude donne cette année une grande importance à l'historique de ces instruments; or cette méthode d'interprétation historique n'a qu'une importance secondaire, puisqu'il y a en premier lieu le texte, le but et la signification des dispositions elles-mêmes. Il n'existe pas de dispositions expresses sur la grève et il n'était pas utile de citer les normes contenues dans les instruments d'autres organisations, où les grèves ou l'action collective sont parfois mentionnées dans un tout autre contexte, de façon très générale ou seulement indirecte.

118. Le début du chapitre indique à juste titre que le droit de grève avait été mentionné durant les travaux préparatoires, mais il est ajouté au paragraphe 142 que «... lors des discussions à la Conférence en 1947 et 1948, aucun amendement consacrant ou écartant expressément le droit de grève ne fut adopté, ni même présenté». Les membres employeurs ont toutefois cité le passage suivant: «Plusieurs gouvernements, tout en donnant leur assentiment à la formule, ont toutefois souligné, à juste titre semble-t-il, que le projet de convention ne porte que sur la liberté syndicale et non pas sur le droit de grève, problème qui sera examiné à propos de la question VIII (conciliation et arbitrage) inscrite à l'ordre du jour de la Conférence. Dans ces conditions, il nous a semblé préférable de ne pas faire figurer une disposition à cet effet dans le projet de convention sur la liberté syndicale.» (31<sup>e</sup> Conférence, 1948, Rapport VII, p. 92). Une conclusion semblable fut retenue en séance plénière: «Le Président de la Commission déclara à ce propos que la convention ne prétend pas être un 'code de réglementation' du droit syndical, mais se borne à énoncer dans un texte succinct certains principes fondamentaux.» (31<sup>e</sup> Conférence, 1948, *Compte rendu des travaux*, annexe X, p. 499). Par la suite, la recommandation n° 92 sur la conciliation et l'arbitrage volontaires a traité de cette question de façon neutre sans en réglementer le contenu. Durant la séance plénière, le porte-parole des travailleurs, Léon Jouhaux lui-même, s'était amèrement plaint du résultat insatisfaisant de la discussion; il n'a pas mentionné explicitement l'absence du droit de grève mais d'autres délégués l'ont fait. De plus, lors de l'adoption de la convention n° 98, deux demandes présentées par les délégués travailleurs en vue d'inclure une garantie du droit de grève ont été rejetées au motif qu'il n'était pas couvert par le texte proposé et que cette question devrait être traitée ultérieurement (32<sup>e</sup> Conférence, 1949, *Compte rendu des travaux*, annexe VII, pp. 464 et 466; voir également BIT: *Industry and Labour*, vol. II, juillet-décembre 1949, pp. 147 et suiv.). Peu après, un délégué

---

gouvernemental a fait la même demande, que le président a déclaré irrecevable pour les mêmes raisons.

119. Dans ces circonstances, il est incompréhensible pour les membres employeurs que les organes de contrôle aient pu se prononcer sur la portée et le contenu exacts du droit de grève en l'absence de dispositions concrètes et explicites sur le sujet, et que cette absence semble précisément avoir constitué la justification de leur démarche, comme il est mentionné au paragraphe 145. Ce que la commission d'experts a mis ici en pratique s'appelle un axiome en mathématiques, et un dogme en théologie catholique: il s'agit de l'acceptation totale, sans conditions préalables, d'une vérité tenue pour certaine et de laquelle tout dérive.

120. L'article 3 de la convention n° 87, qui confère aux organisations le droit «d'organiser leur gestion et leur activité ainsi que de formuler leur programme d'action» n'implique pas, d'après les membres employeurs, l'autorisation d'empiéter sur les droits d'autrui. Au paragraphe 136, les experts déclarent à juste titre que «...l'exercice du droit de grève entraîne inévitablement des conséquences pour des tiers qui ont parfois le sentiment d'être les victimes de conflits sur lesquels ils n'ont aucune prise». Cette assertion de la commission se vérifie de façon croissante pour tous les différends du travail. Quoi qu'il en soit, les grèves ne sont manifestement pas une affaire syndicale interne et autonome; elle sont avant tout dirigées contre l'employeur et, dans le monde d'aujourd'hui, caractérisé par la division du travail, les effets d'une grève sont régulièrement et délibérément calculés pour affecter de plus en plus de tiers, ainsi que la population en général qui n'a rien à voir avec le conflit. Les grèves de solidarité, par nature, visent des personnes qui ne sont pas directement concernées par le différend. L'interprétation de la commission, qui consiste à créer et à développer le droit, ne permet pas de conclure que le droit de grève est un corollaire indissociable du droit d'association syndicale, comme il est affirmé au paragraphe 151 de l'étude.

121. Les membres employeurs ont également tenu à faire remarquer qu'ils ne critiquent pas tant le fait que la commission d'experts veut reconnaître le principe du droit de grève, mais plutôt qu'elle prend comme point de départ un droit de grève absolu et illimité. Les vues de la commission d'experts sur les diverses formes de grève et leur portée sont de toute évidence fondées sur ces prémisses erronées. Elle n'examine généralement pas si la grève est permise, ni la question de savoir jusqu'où une grève peut aller. Partant du principe erroné d'un droit de grève illimité, elle examine plutôt si des restrictions au droit de grève sont permises. Selon elle, toute limitation du droit de grève requiert une justification particulière, ce qu'on peut constater dans la façon dont tous les cas importants sont traités. Deux exemples peuvent être donnés à cet égard: la fonction publique et les grèves politiques.

122. Selon les membres employeurs, la commission d'experts estime qu'une limitation de la grève dans la fonction publique n'est permmissible que si la grève touche les services essentiels, expression que les experts ont ensuite définie dans le sens strict du terme. En conséquence, elle en est venue à accepter les limitations au droit de grève dans les seuls cas où celle-ci met en danger, dans



l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne. Les membres employeurs ont déjà répondu à maintes reprises sur ce point qu'un Etat ne saurait accepter que son obligation de veiller au bien-être général des citoyens se limite aux valeurs de la vie et de la santé. On peut constater aux paragraphes 158 et 159 que la commission d'experts a adopté une approche différente, en utilisant une formulation très prudente; elle a envisagé que certaines restrictions au droit de grève pourraient être permises dans certaines circonstances, en laissant toutefois la question ouverte. On pourrait y déceler l'amorce d'une approche nouvelle mais, si l'on examine les modalités d'application aux exemples concrets concernant certains pays, on réalise rapidement que la commission s'est rabattue sur son ancienne formule, s'empressant d'oublier sa timide tentative de révision.

123. Toujours selon les membres employeurs, la position de la commission d'experts en ce qui concerne les grèves politiques a également été influencée par le principe du droit de grève illimité mentionné ci-dessus. Pendant longtemps, elle n'a admis la possibilité de limitation que pour les grèves «purement» politiques. Toutefois, les nombreux cas où elle a appliqué cette formule ont démontré que les grèves purement politiques n'existent pratiquement pas puisqu'elle a très souvent assimilé les grèves politiques à une protestation contre la politique du gouvernement, forme de grève qu'elle juge toujours acceptable. Les membres employeurs se sont dits préoccupés du fait que, dans cette conception, il n'est jamais question du parlement démocratiquement élu et pourtant, les organisations et les partenaires sociaux ne sont pas au-dessus des lois. Malheureusement, la commission d'experts a souvent considéré que certaines grèves étaient une protestation contre le gouvernement, alors qu'il s'agissait en réalité de grèves contre les décisions d'un parlement librement élu. Dans ces circonstances, il semblerait plus raisonnable et plus conforme aux règles démocratiques de soumettre la question de la grève et du lock-out au législateur de l'OIT, c'est-à-dire la Conférence internationale du Travail, où, après une préparation appropriée et un débat ouvert, cette question qui reste ouverte pourrait faire l'objet d'une réglementation précise.

124. Dans leurs remarques finales sur le droit de grève, les membres employeurs, répondant à certains commentaires des membres travailleurs, ont rappelé qu'ils ne s'étaient pas bornés à nier le droit de grève mais, au contraire, avaient avancé des arguments nombreux et solidement étayés. Premièrement, en ce qui concerne les arguments historiques, dont certains travailleurs ont contesté le bien-fondé, les membres employeurs les ont utilisés précisément parce que l'étude y accorde une importance particulière. Les employeurs ont pu ainsi démontrer, en se fondant sur ces textes, que le droit de grève n'est pas prévu dans les conventions n<sup>os</sup> 87 et 98. Cet argument est d'autant plus convaincant que le droit de grève n'avait pas été oublié lors de l'élaboration de ces instruments: des tentatives ont été faites pour intégrer ce droit aux conventions, mais ont été rejetées, faute de majorité. Deuxièmement, plusieurs orateurs se sont contentés d'affirmer qu'il existait un droit de grève très large, tout simplement parce qu'il en était ainsi et que, sans droit de grève, la liberté syndicale n'existe pas; on ne peut sérieusement argumenter sur ce genre de déclarations péremptoires qui assimilent le droit de grève à un droit sacré des travailleurs. Troisièmement, de

nombreux orateurs ont cité d'autres instruments régionaux ou internationaux traitant du droit de grève, du lock-out, etc., mais ceux-ci ne sont pas pertinents en ce qui concerne l'interprétation des instruments de l'OIT. Il existe effectivement dans certains pays un droit de grève étendu, mais la situation est entièrement différente ailleurs: c'est une question de droit interne, mais en aucun cas un droit établi par les instruments de l'OIT ou découlant de ceux-ci.

125. S'agissant de l'observation du membre travailleur de Pologne selon laquelle les conventions devraient être interprétées de façon dynamique et fonctionnelle, les membres employeurs y voient un aveu qu'il n'existe pas de fondement juridique au droit de grève dans les instruments de l'OIT. Il existe en droit international des règles d'interprétation prévues aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités, que les experts eux-mêmes utilisent à l'occasion dans leurs interprétations. Deux objections ont été soulevées à cet égard, soit premièrement que la Convention de Vienne date de 1969 et interdit la rétroactivité; or l'article 4 de cette Convention dispose que cette interdiction ne s'applique pas aux règles générales du droit international, et les règles d'interprétation des articles 31 et 32 de la Convention constituent précisément de telles règles. Deuxièmement, l'article 5 de la Convention de Vienne dispose qu'elle s'applique «à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation.»; on peut répondre à cela qu'il n'existe aucune règle d'interprétation dans l'acte constitutif de l'OIT, l'article 37 de la Constitution indiquant seulement l'instance compétente, sans établir de règles authentiques d'interprétation.

126. S'agissant enfin de la déclaration du membre travailleur du Royaume-Uni selon qui, même si les normes ne contiennent pas de dispositions détaillées sur le droit de grève, l'existence de ce droit est implicite et généralement reconnue, les membres employeurs ont déclaré que cet argument était un peu court, puisqu'on ne peut en tirer aucune règle de droit international, par rapport à laquelle la situation dans chaque Etat Membre pourrait être examinée et, le cas échéant, critiquée. Il doit exister des dispositions plus précises pour conclure à l'existence d'un droit. Toutefois, ce que les experts ont graduellement et systématiquement élaboré n'est pas vraiment un principe général sur le droit de grève — ce qu'ils auraient dû faire — mais plutôt un droit de grève presque illimité, acceptant de moins en moins de restrictions à ce droit. Si les vues de la commission d'experts à ce sujet sont généralement acceptées, les travailleurs ne devraient alors avoir aucune objection à ce que le sujet soit inscrit à l'ordre du jour de la Conférence et ainsi clarifié. Les membres employeurs se sont toutefois dits convaincus que le résultat final ne ressemblerait pas au droit de grève élaboré par la commission d'experts.

127. Appuyant les commentaires du porte-parole de son groupe, le membre employeur des Etats-Unis a fait remarquer que personne n'aurait pu prévoir l'interprétation extrêmement précise et détaillée à laquelle la commission d'experts en est maintenant arrivée, si l'on considère l'historique législatif de ces conventions et les observations des experts dans les années cinquante. L'orateur a rappelé que, dans l'étude de 1953 sur la convention n° 87, la commission déclarait: «L'objet de cette convention est de définir de manière aussi concise que

possible les principes régissant la liberté syndicale tout en s'abstenant d'imposer un code ou une réglementation type» (CIT, 36<sup>e</sup> session, 1953, rapport III, partie IV, de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 59). Elle affirme pourtant au paragraphe 13 de l'étude de 1994 que l'ensemble des principes qu'elle applique constitue «un véritable droit international de la liberté syndicale», ce qui contredit de façon flagrante non seulement sa déclaration de 1953, mais aussi ce qu'elle dit, à juste titre, au paragraphe 20 du rapport général de 1994: «...les instruments de l'OIT, il faut le rappeler, fixent des normes minimales (art. 19, paragr. 8 de la Constitution). Les conventions devraient en principe déterminer un cadre général.».

128. L'orateur a déclaré que, lorsqu'elle fait des observations sur l'application des conventions ratifiées, la commission d'experts se fonde, à juste titre, sur le texte de la convention et son historique législatif. S'agissant des conventions n<sup>os</sup> 87 et 98, elle s'est écartée de cette pratique et a également appliqué les principes du comité de la liberté syndicale. En endossant ainsi les conclusions du comité sur la signification de ces conventions, la commission d'experts a subverti le système de contrôle. M. Nicolas Valticos, autorité reconnue en la matière, avait fait observer que les conclusions du comité de la liberté syndicale ne se bornaient pas à établir la signification des conventions sur la liberté syndicale et que, n'étant pas lié par les termes de ces conventions mais s'inspirant plus généralement des principes de la liberté syndicale, le comité avait été amené à formuler des principes qui, à plusieurs égards ont étendu les dispositions expresses de la convention. Ce recours aux décisions du comité, décisions qui vont bien au-delà des dispositions et de l'historique de ces conventions, sape l'autorité de la commission d'experts, autorité qui reste indispensable à l'efficacité de la Commission des normes de la Conférence.

129. L'orateur a fait observer que, lorsque le droit de grève est discuté dans la commission des normes, il s'installe parfois une confusion entre deux questions distinctes, qu'il convient de dissiper. La première est de savoir si les syndicats ont le droit de grève; sur ce point, il existe une unanimité générale, encore que le droit de grève ne soit pas illimité. La deuxième question, plus pertinente pour cette commission, est la suivante: les conventions n<sup>os</sup> 87 et 98 comprennent-elles le droit de grève et, dans l'affirmative, quelle en est la portée? Tout le monde convient que le droit de grève n'est pas expressément mentionné dans ces instruments. La commission d'experts indique au paragraphe 142 de l'étude que le droit de grève «... semble avoir été tenu pour acquis dans le rapport préparé en vue de la première discussion sur la convention n<sup>o</sup> 87...» et que «lors des discussions à la Conférence en 1947 et 1948, aucun amendement *consacrant* ou *écartant* expressément le droit de grève ne fut adopté, ni même présenté.» Même si cette affirmation était avérée, cela constitue un argument bien mince pour permettre aux experts de réglementer de façon aussi extensive la faculté des gouvernements de restreindre le droit de grève, étant donné la nature fondamentale du droit de grève. Outre le fait qu'il s'agissait d'un document préparé par le Bureau, l'historique législatif de la convention n<sup>o</sup> 87 démontre sans conteste que «la convention proposée traite seulement de la liberté syndicale et non du droit de grève». Par ailleurs, comme l'a souligné le porte-parole des employeurs, durant la discussion finale sur la convention n<sup>o</sup> 98, en 1949, le



---

président de la Conférence a déclaré irrecevables, comme n'entrant pas dans la portée de la convention n° 98, deux amendements visant à y incorporer une garantie du droit de grève. L'orateur s'est donc dit d'avis que le passage en question constitue une erreur de fait quant au fondement historique d'un droit de grève qui serait consubstantiel à ces conventions.

130. L'orateur a rappelé que la commission d'experts a mentionné le droit de grève pour la première fois dans sa troisième étude d'ensemble sur le sujet, en 1959, dans un seul paragraphe et en relation seulement avec le secteur public. Dans les études suivantes, la commission a graduellement élaboré ses vues sur la question, soit sept paragraphes en 1973, puis 25 en 1983, pour en arriver en 1994 à un chapitre distinct comportant pas moins de 44 paragraphes, y compris sur de nombreux sujets nouveaux.

131. Soulignant que les experts déclarent au paragraphe 145: «En l'absence d'une disposition expresse sur le droit de grève, les organes de contrôle ont été amenés à se prononcer sur la portée et la signification exactes des conventions en cette matière», l'orateur a déclaré que la commission d'experts a pour fonction d'interpréter les dispositions existantes et non de se substituer au législateur; il ne lui appartient pas de créer des exigences à l'égard de questions sur lesquelles une commission technique n'a pu s'entendre. Se fonder sur le membre de phrase de l'article 3 «Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit ... d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action» constitue une méthode très indirecte et subjective de conclure à l'existence du droit de grève dans la convention n° 87; c'est aussi un raisonnement surprenant, s'agissant d'un droit aussi fondamental que le droit de grève. On s'attendrait à trouver une disposition expresse dans le texte même de la convention.

132. L'orateur a déclaré que, étant donné le mutisme des deux conventions sur le droit de grève, il conviendrait de substituer à l'approche maximaliste retenue par les experts une approche pragmatique, où les conventions ne traiteraient que des interdictions générales concernant le droit de grève, plutôt que de subtiles distinctions sur le point de savoir si la grève touche ou non des services essentiels ou si les fonctionnaires exercent ou non des fonctions d'autorité au nom de l'Etat. Notant que les experts semblent avoir opté pour une approche plus pragmatique au paragraphe 160 sur la question des grèves dans les services essentiels, répondant en cela au vœu exprimé depuis plusieurs années par les membres employeurs, ces derniers croient comprendre que la décision sera prise en fonction de chaque cas d'espèce, et non selon la méthode quasi uniforme mentionnée dans l'étude de 1983 (paragr. 214, note 3), si souvent utilisée par le passé.

133. L'orateur a par ailleurs fait observer que, cette année, la commission d'experts aborde pour la première fois la question du remplacement des grévistes. L'orateur s'est déclaré préoccupé que la commission fasse une telle déclaration dans l'abstrait, notamment en raison du fait qu'elle se base sur deux décisions du comité de la liberté syndicale, dont les conclusions et recommandations étaient moins strictes que l'observation des experts au paragraphe 175, puisque le comité a seulement conclu qu'il existait un risque d'atteinte au droit de grève. Cette observation de la commission d'experts, qui risque d'être soulevée dans le cadre

---

de la controverse politique actuellement en cours aux Etats-Unis, est inopportune, surtout si l'on considère qu'elle ne porte que sur un aspect mineur d'un système complexe et équilibré de relations professionnelles.

134. En réponse aux critiques sur l'attitude attribuée aux membres employeurs concernant l'OIT, les normes et le soutien apporté aux organes de contrôle, attitude qui aurait radicalement changé, selon certains membres travailleurs, le membre employeur des Etats-Unis, appuyant les commentaires généraux des employeurs à cet égard, a rappelé que ce sont certains pays qui ont essayé de détruire le système de l'OIT, et non les employeurs. Ces derniers, au contraire, l'ont toujours appuyé et mis leurs préoccupations en sourdine dans l'intérêt général.

135. Le membre employeur du Nicaragua a ajouté que le droit de grève ne devrait s'exercer qu'après avoir épuisé toutes les voies de recours prévues pour résoudre les différends. Selon le membre employeur de Roumanie, la commission d'experts donne parfois des interprétations qui contredisent les dispositions d'autres normes adoptées par l'OIT; l'exercice du droit de grève, par exemple, peut porter atteinte à d'autres droits tout aussi fondamentaux.

136. Les membres travailleurs ont déclaré que le droit de grève est un corollaire indissociable du droit d'association syndicale protégé par la convention n° 87 et par les principes énoncés dans la Constitution de l'OIT. Sans droit de grève, la liberté syndicale serait vidée de sa substance; il suffit pour s'en convaincre de parcourir les travaux préparatoires de la convention n° 87, les multiples conclusions et recommandations du comité de la liberté syndicale et les études d'ensemble successives que la commission d'experts a élaborées sur le sujet. Dans l'étude de 1994, la commission d'experts a formellement et clairement confirmé cette relation, consacrant un chapitre distinct aux principes et modalités du droit de grève, qu'elle a replacés dans le contexte actuel: interdépendance croissante, globalisation de l'économie, fragmentation des entreprises et obsession de la compétitivité. Les experts ont ainsi élaboré un cadre d'orientations actuel et opérationnel, non seulement pour cette commission, mais aussi pour tous les gouvernements, et toutes les organisations de travailleurs et d'employeurs.

137. Les membres travailleurs ont souligné que, comme il est indiqué au paragraphe 165 de l'étude, les objectifs de la grève ne peuvent être restreints aux seuls différends liés au lieu de travail ou à l'entreprise, notamment en raison des phénomènes de fragmentation des entreprises et d'internationalisation. C'est la conséquence logique du fait que les activités syndicales ne sauraient se limiter aux questions strictement professionnelles. Cette fragmentation des entreprises est d'ailleurs due en partie aux politiques sociales de nombreux gouvernements qui consistent à accorder de multiples avantages aux PME; cela risque d'entraîner un affaiblissement des droits collectifs si certaines précautions ne sont pas prises, comme il est mentionné au paragraphe 335. C'est pourquoi les grèves de solidarité, ainsi que les grèves aux niveaux sectoriel, national et international devraient être possibles.

138. Les membres travailleurs ont également souligné qu'il faut tenir compte de l'ensemble de ce contexte lorsqu'il est question des modalités du déroulement des grèves, comme le piquetage ou l'occupation des locaux. Souvent appelé à

---

trancher ces questions, le pouvoir judiciaire a tendance à réprimer ces modalités de la grève alors qu'il devrait tout faire, si le système juridique du pays le permet, pour faire respecter les obligations internationales et la Constitution de l'OIT. Les membres travailleurs ont également invité les gouvernements à vérifier si la législation, la pratique et la jurisprudence de leur pays sont conformes aux principes énoncés au paragraphe 174 et, le cas échéant, à prendre les mesures correctrices nécessaires. Comme il est indiqué au paragraphe 137, une législation détaillée et restrictive n'empêchera pas les grèves sauvages et les actions non organisées. En limitant considérablement la marge de manœuvre des syndicats par des restrictions juridiques ou administratives, les gouvernements et les employeurs risquent de se trouver confrontés de plus en plus souvent à des actions spontanées.

139. Selon les membres travailleurs, les restrictions éventuelles au droit de grève dans les services essentiels et pour certaines catégories de fonctionnaires devraient être définis restrictivement, étant donné qu'il s'agit d'une dérogation à une règle générale, concernant un droit fondamental. Les membres travailleurs ont dit vivement espérer que la position nuancée ainsi exprimée par les experts mettra un terme à cette controverse qui a parfois entravé les travaux de cette commission. Aux paragraphes 161 et 254 et suivants, les experts ont à juste titre mis l'accent sur la nécessité d'accorder une priorité absolue aux solutions négociées.

140. Dans leurs observations finales concernant le droit de grève, les membres travailleurs, réitérant leur assentiment total face à l'approche adoptée par la commission d'experts, ont commenté les observations de certains orateurs. Ils ont d'abord constaté que les membres employeurs et gouvernementaux acceptent le principe du droit de grève; leurs réserves concernent, non pas le droit de grève, mais ses modalités et la mesure dans laquelle les spécificités nationales peuvent être prises en compte. Deuxièmement, la plupart des réserves exprimées par les gouvernements concernent uniquement le droit de grève dans la fonction publique, notion d'interprétation restrictive. Troisièmement, s'étonnant du fait que les membres employeurs s'appuient sur les déclarations d'un délégué des travailleurs à la Conférence de 1949, les membres travailleurs ont dit préférer la méthode utilisée dans l'étude d'ensemble, et examiner notamment la législation et la pratique, pour évaluer la situation réelle sur le terrain. Quatrièmement, ils ont déclaré que discuter à nouveau devant la Conférence, comme le suggèrent les employeurs, d'un aspect essentiel d'une convention fondamentale comme la convention n° 87 traitant des droits de l'homme n'est pas la bonne voie: une telle discussion risque de paralyser le tripartisme et l'OIT, au moment où celle-ci devrait développer une action dynamique. En ce qui concerne la suggestion des membres employeurs de confier aux législateurs de l'OIT, c'est-à-dire la Conférence, le soin de fixer les modalités du droit de grève, les membres travailleurs ont rappelé qu'un projet de résolution dans ce sens avait été introduit lors d'une session précédente de la Conférence par le gouvernement de la Colombie, pays qui connaît des problèmes très sérieux d'application des conventions n° 87 et 98, y compris devant cette commission. En revanche, la commission d'experts à l'unanimité, tous les membres travailleurs et la très grande majorité des membres gouvernementaux sont d'avis que la protection



---

efficace de la liberté syndicale implique nécessairement des règles et principes opérationnels concernant les modalités du droit de grève.

141. Les membres travailleurs rejettent également la position du membre employeur des Etats-Unis, selon qui l'inclusion de la convention n° 87, en tant que telle, dans une clause sociale ne serait pas opportune. Ils soulignent que les membres employeurs n'ont véritablement critiqué qu'un seul des dix chapitres de fond, exprimant seulement quelques réserves sur certains aspects du reste de l'étude. La réduction de la convention sur la liberté syndicale à une seule phrase dans une clause sociale n'aurait donc pas grand sens.

142. Quant aux observations des membres employeurs, et notamment celles du membre employeur des Etats-Unis sur les changements intervenus dans le monde et la nécessité de s'y adapter, les membres travailleurs en sont pleinement conscients mais ils ne sauraient accepter que ces adaptations entraînent un affaiblissement des organisations de travailleurs et des systèmes de négociation collective mis en place au cours des années. Sur un point connexe, c'est-à-dire la discussion relative à la relation entre les droits individuels et les droits collectifs, les membres travailleurs ont déclaré ne pas contester l'importance pratique des droits individuels pour les travailleurs, mais ont néanmoins souligné que la négociation collective et les droits collectifs en général constituent une source de droits très importante pour promouvoir le développement des droits individuels. S'ils sont en faveur d'un renforcement de certains droits individuels, par exemple le droit à l'égalité des chances, le droit à la formation professionnelle, le congé familial, etc., ils s'opposent en revanche à une approche individuelle qui tendrait à affaiblir la négociation collective.

143. De nombreux membres travailleurs sont intervenus afin d'appuyer ces observations générales, pour souligner des aspects particuliers de cette partie de l'étude d'ensemble, ou encore attirer l'attention de la commission sur la situation prévalant dans certains pays. Tous ont déclaré endosser sans réserves l'approche adoptée par les experts en ce qui concerne l'interprétation de l'article 3 sur le droit de grève. Ainsi, le membre travailleur de Pologne a souligné que la commission n'avait fait qu'appliquer des principes bien établis, la convention n° 87 appelant une interprétation dynamique et fonctionnelle. Selon le membre travailleur de l'Allemagne, si les employeurs reconnaissent le principe du droit de grève, il n'est pas logique qu'ils s'opposent aux moyens utilisés par la commission pour interpréter de ce principe. Les membres travailleurs des Pays-Bas et du Royaume-Uni ont déclaré que les experts ont développé leurs vues sur cette question de manière prudente, graduelle et équilibrée, avec l'appui d'une majorité de la Commission de la Conférence; il serait préférable de ne pas ébranler le consensus général qui s'est maintenant établi à cet égard. Rappelant que la grève est un moyen de défense essentiel des intérêts économiques, sociaux et professionnels des travailleurs, le membre travailleur de la France a notamment contesté la position des employeurs sur les grèves de solidarité, soulignant qu'il existe des problèmes de solidarité générale et que la structure syndicale est souvent interprofessionnelle. Il a par ailleurs critiqué l'usage fait par les employeurs de déclarations sur la grève, faites par un membre travailleur en 1948, ou la dramatisation exagérée des conséquences des grèves. La véritable solution est de ne pas donner de raisons pour faire la grève. Plusieurs autres

---

membres travailleurs ont également évoqué diverses formes d'atteinte au droit de grève, par exemple les dispositions assimilant la grève à une infraction pénale; les fréquentes limitations imposées aux fonctionnaires, les abus en matière de fixation des services minima.

144. Plusieurs membres gouvernementaux, dont celui de l'Allemagne, de la Finlande et du Venezuela se sont dits généralement d'accord avec la position de la commission d'experts sur la grève, considérée comme droit indissociable de la liberté syndicale, soulignant par ailleurs que la commission avait bien précisé qu'il ne s'agissait pas d'un droit absolu. Selon le membre gouvernemental du Venezuela, la commission d'experts n'a fait qu'adopter les règles modernes d'interprétation des normes juridiques générales, en préférant à une interprétation littérale et exégétique une interprétation plus souple et dynamique tenant compte non seulement du texte, mais aussi de ses antécédents, du contexte de son adoption et des finalités qu'il poursuit. Il aurait été surprenant qu'un droit aussi largement reconnu soit écarté par une interprétation restrictive au sein de l'OIT. Pour le membre gouvernemental de l'Allemagne, si les auteurs de la convention n'avaient pas considéré que le droit de grève faisait partie de la liberté syndicale, pourquoi auraient-ils jugé nécessaire de préciser que la reconnaissance du droit syndical des agents publics ne préjugait en rien la question de leur droit de grève? (CIT, 30<sup>e</sup> session, 1947, rapport VII, p. 112).

145. Plusieurs membres gouvernementaux, notamment celui de l'Allemagne, ont souligné que les problèmes à cet égard se posent souvent en ce qui concerne la fonction publique, puisque l'employeur est alors le gouvernement.

146. Le membre gouvernemental du Bélarus, rappelant que les conventions n<sup>os</sup> 87 et 98 ne couvrent pas expressément le droit de grève, a déclaré que ce droit s'est toujours exercé, qu'il soit inscrit ou non dans la législation nationale. La légitimité de ce droit doit être appréciée en fonction des conséquences que son exercice peut avoir pour la société, ces conséquences devant être aussi limitées que possible. Il doit donc être encadré juridiquement, la grève n'étant qu'un des moyens de résoudre les différends et son exercice devant être limité à de telles circonstances. Dans les cas où les conséquences de la grève dépassent l'entreprise, le gouvernement peut être amené à prendre des mesures, et l'interdiction de la grève est alors concevable.

147. Convenant que le droit de grève était véritablement un corollaire essentiel du droit syndical, le membre gouvernemental du Portugal a cependant exprimé certains doutes sur le fondement de certains développements dans l'étude, concernant par exemple l'exercice de ce droit dans la fonction publique, le maintien du lien d'emploi, les grèves de solidarité ou de protestation contre la politique économique et sociale, le déclenchement de la grève, les formes licites de grève, les sanctions en cas de grève illégale et les services minima. Pour considérer les principes posés par la commission d'experts comme des règles de droit international, il faudrait que la Conférence les ait adoptées selon les règles du tripartisme. Si une convention venait à être adoptée, toutes les règles élaborées par la commission devraient-elles y figurer? Les Etats qui ont ratifié la convention n<sup>o</sup> 87 adhéreraient-ils à la nouvelle norme?

---

148. Le membre gouvernemental des Etats-Unis a indiqué que le Président de ce pays a déclaré qu'il promulguerait une loi interdisant le remplacement des travailleurs grévistes. Les amendements législatifs ont été adoptés par la Chambre des représentants et sont actuellement examinés par le Sénat.

*Dissolution et suspension des organisations  
fédérations et confédérations*

149. Les membres travailleurs ont déclaré que les mesures de dissolution et de suspension des organisations, examinées au chapitre IV de l'étude, sont des formes extrêmes d'intervention qu'il faut condamner car les autorités peuvent y recourir à tout moment pour paralyser le mouvement syndical. Elles constituent par leur seule existence une épée de Damoclès suspendue sur les organisations. Les recours judiciaires, lorsqu'ils existent, sont souvent inefficaces en raison de leur lenteur et de leur complexité, et n'offrent pas toujours les garanties d'indépendance et d'objectivité nécessaires. D'autres problèmes ont surgi récemment en ce qui concerne la répartition du patrimoine des syndicats liés au régime en place dans le cadre d'un système de monopole syndical institutionnel, dans le but de répartir équitablement ces actifs entre les syndicats libres et démocratiques. Cette répartition devrait être organisée dans les meilleurs délais et sur un pied d'égalité. Le membre travailleur de la Pologne a endossé la position de la commission d'experts sur ce point, déclarant toutefois qu'elle aurait pu étendre ses propos — qui visent essentiellement les pays d'Europe centrale et orientale — à tous les pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique qui passent d'un régime de parti unique au pluralisme démocratique. Il s'est dit d'avis que la commission aurait pu souligner plus fermement et explicitement que la convention impose aux Etats l'obligation de prendre de telles mesures, après avoir tenu les consultations nécessaires, comme l'a rappelé la Commission d'enquête constituée pour examiner la plainte concernant l'application par la Roumanie de la convention n° 111 sur la discrimination. Il a souligné que l'absence de mesures appropriées à cet égard dans de nombreux pays engagés dans la voie des réformes démocratiques représentait l'une des pires menaces à l'existence et au fonctionnement des syndicats indépendants.

150. S'agissant des limitations apportées au droit des organisations de se regrouper en fédérations et confédérations, et de s'affilier sur le plan international, les membres travailleurs ont déclaré que les mesures de cet ordre ont clairement pour but d'affaiblir l'impact du mouvement syndical et de miner la solidarité des travailleurs, les organisations syndicales étant ainsi cloisonnées dans un cadre imposé par les autorités. Parmi les multiples conséquences possibles, ils ont cité: le risque que les activités syndicales soient restreintes aux questions strictement professionnelles concernant le lieu de travail; la limitation du champ d'application des conventions collectives et de la politique sociale; l'exclusion de certaines catégories de la population; l'immobilisme et l'ignorance des travailleurs face à l'internationalisation croissante du monde; les risques de contrôle politique du mouvement syndical; et enfin l'affaiblissement du tripartisme aux niveaux national, régional et international.

151. Les membres employeurs se sont généralement déclarés d'accord avec les commentaires formulés par la commission d'experts dans ces deux chapitres.



---

*Droit d'organisation et de négociation collective*  
*Actes de discrimination et d'ingérence*

152. Un assez large consensus s'est développé au sein de la Commission des normes de la Conférence en ce qui concerne les commentaires formulés par la commission d'experts au sujet de la convention n° 98. Les membres employeurs et quelques membres gouvernementaux ont toutefois exprimé certaines réserves ou nuances.

153. Les membres employeurs ont déclaré que l'objet de la protection contre la discrimination antisyndicale est clairement indiqué à l'article 1, paragraphe 1, de la convention n° 98, et que l'article 1, paragraphe 2, illustre ce principe par des exemples: il n'existe aucun doute à ce sujet. En revanche, la façon dont cette protection doit être assurée n'est pas décrite aussi précisément que ne l'indique la commission d'experts, puisque la convention se borne à indiquer qu'elle doit être «adéquate». Plusieurs réflexions des experts à ce sujet sont compréhensibles, mais elles ne découlent pas de la convention. Les Etats disposent donc d'une très grande marge discrétionnaire à cet égard. Un excès de détails au sujet des mesures de protection pourrait donner l'impression qu'il s'agit d'une liste exhaustive, les mesures qui n'y sont pas incluses risquant alors de n'être pas prises en compte. Le qualificatif «adéquate» a donc été préféré dans la convention en raison de sa flexibilité; il peut ainsi être interprété et appliqué de façon différenciée dans les différents systèmes juridiques.

154. S'agissant de la protection contre les actes d'ingérence, les membres employeurs ont souligné que la commission d'experts ne voit pas d'objection de principe à ce que les employeurs participent au financement des syndicats (paragr. 229) mais met en cause la question de l'indépendance des associations de type solidariste; selon les membres employeurs, il est parfois difficile de distinguer entre les deux. La confiance mutuelle entre les organisations de travailleurs et d'employeurs est le signe d'un partenariat social solide mais, malheureusement, les relations entre organisations sont souvent décrites comme une longue suite de conflits irréductibles, avec un vocabulaire inspiré de la lutte des classes; alors qu'il s'agit d'une image du passé en plusieurs endroits du monde.

155. Les membres travailleurs ont souligné que l'exclusion des fonctionnaires dans la convention n° 98 doit être interprétée restrictivement; les nombreux cas individuels dont la Commission des normes de la Conférence a eu à discuter montrent l'importance de ce problème, qui se pose également dans le cadre des privatisations.

156. S'agissant des actes de discrimination anti-syndicale, ils ont rappelé qu'une protection efficace durant toute la période d'emploi, y compris à la cessation de la relation de travail, constitue un aspect capital du droit syndical. La convention n° 135 complète ces dispositions en ce qui concerne les représentants des travailleurs. Les membres travailleurs ont insisté sur l'idée qu'il ne suffit pas que les gouvernements tolèrent le fait syndical au niveau national ou international; les organisations de travailleurs devraient disposer de toutes les facilités pour développer l'action syndicale et la concertation par l'intermédiaire de leurs militants et de leurs membres. Malheureusement, de nombreux

---

gouvernements et employeurs ont tendance à considérer la présence des syndicats dans l'entreprise comme un fléau, alors qu'ils devraient être acceptés comme de véritables partenaires, en raison de leurs capacités de structuration, de coordination et de mobilisation, qui en font un atout important dans le développement d'une bonne politique de ressources humaines et l'établissement d'un climat de confiance. La pratique et les exemples donnés dans l'étude démontrent que la protection contre la discrimination anti-syndicale laisse à désirer dans de nombreux pays; qui pourraient utilement s'inspirer des recommandations constructives de la commission d'experts.

157. S'agissant de la protection contre les actes d'ingérence, les membres travailleurs ont déclaré qu'il est illusoire d'espérer un fonctionnement libre et autonome des organisations syndicales et patronales s'il y a ingérence entre elles. Les nombreuses plaintes relatives à l'ingérence des employeurs dans les affaires syndicales dans plusieurs pays illustrent l'étendue du problème. Dans certains pays, cette ingérence est même prônée comme politique officielle; il est encourageant de constater que des progrès certains ont été réalisés dans un pays en regard des associations solidaristes, mais le problème subsiste ailleurs. Plusieurs membres travailleurs, notamment ceux du Guatemala, des Pays-Bas, de la République tchèque et du Sénégal ont évoqué les problèmes, parfois extrêmement sérieux, qui se posent à cet égard dans leur pays ou d'autres Etats membres. C'est notamment le cas lorsque les forces armées et la police interviennent, parfois ouvertement et avec l'aval des autorités, dans les différends du travail et dans les affaires concernant les travailleurs en général: cette situation ne devrait pas être tolérée, même si ce genre d'intervention n'est pas spécifiquement interdit par la convention.

#### *Promotion de la négociation collective*

158. Les membres travailleurs ont insisté sur le fait qu'aux termes de la convention n° 98 il ne suffit pas de tolérer la négociation collective, la promotion de cette dernière impliquant une attitude positive, peu importe le système en vigueur. La commission d'experts a fait une suggestion intéressante avec le système des accords-cadres qui permettent de valoriser les avantages de plusieurs systèmes et ce, aux niveaux de l'entreprise et du secteur, voire aux niveaux national et supranational. Ce système permet de concilier, d'une part, des orientations communes dans la négociation, la protection des travailleurs des entreprises et secteurs peu organisés, comme le secteur tertiaire ou les travailleurs à temps partiel ou ayant des contrats à durée déterminée et, d'autre part, les négociations décentralisées.

159. Selon les membres travailleurs, l'ingérence directe ou indirecte des pouvoirs publics dans la négociation collective afin de maintenir des positions concurrentielles est devenue un problème majeur. Les mesures de cet ordre prises au niveau national, international, voire supranational comme dans le cas du Conseil des ministres des Finances (ECOFIN) de l'Union européenne, vont à l'encontre des principes de la libre négociation collective. Le rappel de la commission d'experts sur cette question tombe à point nommé. Tout en appuyant ces observations générales, plusieurs membres travailleurs ont décrit les problèmes nombreux et sérieux qui se posent en matière de négociation collective

---

dans leur pays ou dans d'autres Etats membres. Ainsi, le membre travailleur de l'Argentine a évoqué les abolitions de conventions collectives par décret, et celui du Sénégal les problèmes particuliers résultant de la dévaluation du franc CFA.

160. La question de la tendance vers l'individualisation des relations professionnelles, au détriment des structures et mécanismes de négociation collective, a également été soulevée par plusieurs membres travailleurs, notamment ceux d'Espagne, de Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni. Ce dernier a précisé que si les syndicats sont prêts à s'adapter à tout changement résultant notamment de la mondialisation, les travailleurs ne sont pas disposés en revanche à accepter des modifications qui viseraient expressément à altérer le pouvoir de négociation des syndicats. Il conviendrait peut-être de se demander à cet égard si le besoin de souplesse dont on fait grand cas résulte de forces compétitives naturelles, ou s'il ne s'agit pas plutôt de tentatives de réduire le pouvoir de négociation des syndicats. Dans la mesure où les dispositions des conventions visent à équilibrer le pouvoir des parties, il faut les respecter. Une réelle prospérité économique ne peut exister durablement que si tous ceux qui y contribuent en bénéficient équitablement. Le membre travailleur de Nouvelle-Zélande a souligné que le gouvernement et les employeurs ont mis en place un régime de relations professionnelles qui a conduit à détruire les syndicats dans de larges secteurs du marché du travail, notamment ceux où les conditions de travail sont les plus mauvaises. Renvoyant aux paragraphes 297 et 318 de l'étude, elle a précisé que la récente loi sur les contrats d'emploi, qui accroît gravement l'inégalité entre les pouvoirs des employeurs et des salariés, a entraîné une sérieuse érosion de la négociation collective.

161. Les membres employeurs, soulignant que les gouvernements disposent d'un large éventail de mesures de promotion appropriées aux conditions nationales, ont déclaré ne pas partager les préoccupations de la commission d'experts en ce qui concerne la tendance au renforcement des droits individuels par rapport aux droits collectifs, et la privatisation des entreprises publiques. Dans les pays industrialisés, les seuls touchés par cette tendance, l'ère de la pensée et de la réglementation collectives semble être parvenue à son terme. Il ne s'agit pas de mesures imposées du haut vers le bas mais plutôt d'un mouvement d'accompagnement de l'évolution des tendances contemporaines, qui favorisent l'autonomie et un individualisme accru. Cela ne signifie pas qu'il n'existera plus de négociations ou de conventions collectives, mais leur contenu changera très certainement. Les normes de l'OIT devront aussi s'adapter à la nouvelle situation en devenant plus flexibles, pour permettre une meilleure différenciation en fonction de certains critères économiques. Appuyant ces observations, le membre employeur des Etats-Unis a ajouté qu'il éprouvait les plus grandes difficultés à comprendre les commentaires des experts sur les risques d'atteinte aux droits collectifs en raison des mesures, législatives ou autres, privilégiant les droits individuels; les syndicats et d'autres groupes de citoyens dans son pays appuient en fait ce type de mesures.

162. Les membres employeurs ont dit pouvoir appuyer sans réserves la plupart des autres commentaires faits par les experts dans ce chapitre, qui démontrent qu'il est difficile d'adopter une position équilibrée entre les contraintes découlant de la libre négociation d'une part, et la prise en compte des intérêts



nationaux et mondiaux d'autre part. Il ressort clairement que les experts ne considèrent pas la liberté de négociation collective comme illimitée, car ils recommandent aux autorités d'essayer de convaincre les parties de tenir compte également des intérêts de la société et de l'Etat. Cela devrait logiquement signifier que, si les parties n'y donnent pas suite, la convention permet alors certaines restrictions à la négociation collective.

163. Le membre gouvernemental de l'Islande, évoquant les plaintes présentées contre son pays au comité de la liberté syndicale, a déclaré qu'une application correcte de ces instruments, notamment la convention n° 98 pose souvent des problèmes aux gouvernements. Ces derniers ont cependant en matière de développement économique une responsabilité particulière, qui les amène parfois à réagir promptement afin de prévenir une crise économique et le chômage massif, surtout lorsque l'économie repose sur une seule activité, comme en Islande. La politique de ce gouvernement reste néanmoins de respecter ses obligations au titre de la convention n° 98 et de laisser les partenaires sociaux négocier les salaires et autres conditions d'emploi.

164. Le membre gouvernemental de la République tchèque a également fait part des difficultés que rencontrent les gouvernements, qui sont parfois appelés à intervenir dans le processus de négociation collective pour maintenir la stabilité de l'environnement macro-économique et garder l'inflation à un taux raisonnable. Son gouvernement a dû se résoudre récemment à prendre de telles mesures exceptionnelles, pour la durée limitée du processus de privatisation, afin de préserver l'intérêt économique national.

165. Le membre gouvernemental des Etats-Unis a signalé que son gouvernement avait confié à trois groupes tripartites indépendants le mandat d'examiner la structure complexe du système de relations professionnelles et de formuler des recommandations afin de modifier la législation et la pratique, en vue de faciliter le processus d'organisation et de négociation collective dans les secteurs public et privé. Il est également envisagé d'apporter des modifications administratives au Conseil national des relations du travail (NLRB) pour assurer un règlement équitable des différends du travail.

#### *Faits saillants. Ratification des conventions*

166. La plupart des membres de la commission ont noté la progression du nombre de ratifications des conventions n° 87 et 98, mais qu'il restait encore des progrès à faire en ce domaine, étant donné surtout qu'il s'agit ici des instruments les plus fondamentaux de l'OIT. Ils ont lancé un appel en ce sens, invitant les pays qui éprouvent des difficultés à cet égard, à solliciter l'aide technique du BIT et soulignant que l'étude d'ensemble constituerait sans aucun doute un instrument utile à cette fin. Plusieurs d'entre eux ont toutefois rappelé qu'une ratification sans véritable intention d'appliquer la convention ne correspond pas à l'esprit des normes internationales du travail.

167. Les membres travailleurs se sont dit étonnés par les explications avancées par certains gouvernements pour justifier ou expliquer la non-ratification, observant qu'il ne s'agit pas de raisons bien fondées mais plutôt de prétextes. Les principes de la liberté syndicale et de la négociation collective sont

---

des principes constitutionnels universellement applicables; la seule différence réside sur le plan des procédures de contrôle, et notamment en ce qui concerne la compétence de la commission d'experts et de la présente commission.

168. Les membres employeurs ont fait remarquer que le chapitre exposant les faits saillants de la dernière décennie est utile pour obtenir une image d'ensemble de la situation et des problèmes. Ils ont pris note des renseignements donnés sur les ratifications, et exprimé leur conviction que les perspectives en la matière auraient été infiniment meilleures si la commission d'experts n'avait pas donné une interprétation aussi large de ces conventions, notamment sur le droit de grève. Si ces interprétations n'ont pas d'effet obligatoire, elles ont à tout le moins un effet dissuasif psychologique.

169. Rappelant que son pays avait récemment ratifié la convention n° 98, le membre gouvernemental des Pays-Bas a observé que certains des pays qui invoquent la clause sociale n'ont pas ratifié les conventions n° 87 et 98, ce qui ne constitue pas un bon exemple pour les pays en développement, et même pour les autres pays qui ne les ont pas encore ratifiées.

170. L'application des normes est plus importante que la ratification ont souligné plusieurs membres gouvernementaux, notamment ceux des Etats-Unis et de la Namibie. Le membre gouvernemental des Etats-Unis a ajouté que la législation et la pratique de son pays sont généralement conformes aux principes de la liberté syndicale de l'OIT, et que la ratification et l'application des conventions y prennent une importance grandissante. La ratification par les Etats-Unis des conventions n° 144 et 105 a été rendue possible grâce à un mécanisme tripartite mis en place pour s'assurer que la législation et la pratique sont en conformité avec les conventions de l'OIT. Le gouvernement s'engagera dans ce processus tripartite pour s'assurer que la législation est conforme aux obligations découlant de la convention et, le cas échéant, apporter les modifications nécessaires avant ratification. Si la ratification de la convention n° 87 est envisagée, l'assistance technique du BIT sera sollicitée. L'étude d'ensemble sera également très utile dans ce processus.

171. Le membre gouvernemental de la République tchèque a informé la commission qu'un processus tripartite semblable a été institué; un organisme a été chargé, entre autres, d'examiner la possibilité de ratifier de nouvelles conventions. Le membre gouvernemental de l'Ouganda a également rappelé la ratification toute récente de la convention n° 144, par son pays, ce qui va dans le sens d'une meilleure concertation des partenaires sociaux.

#### *Remarques finales sur l'étude*

172. Les membres employeurs ont fait observer que, dans cette récapitulation sommaire de leurs principales observations, les experts semblaient souhaiter un retour aux valeurs traditionnelles. S'agissant des préoccupations des experts quant au phénomène de privatisation et à certaines tendances récentes de l'économie de marché, les membres employeurs se sont dits convaincus que les travailleurs y trouveraient sans aucun doute des avantages, et que ces mesures sont indispensables à la survie de nombreuses entreprises. Parmi ces mesures figure au premier rang le renforcement de la compétitivité par la création d'unités de

---

production plus petites, qui s'adaptent plus facilement et plus rapidement. Les membres employeurs appuient ce genre d'évolution positive et nécessaire. Ils se sont dits convaincus que les valeurs et les objectifs fondamentaux des conventions n<sup>os</sup> 87 et 98 conserveraient un rôle, même dans un monde en mutation. On ne peut à la fois observer que le monde évolue rapidement et croire que l'OIT ne sera pas affectée: il doit être possible, comme l'a dit à juste titre le Directeur général dans son rapport, de «défendre des valeurs et d'entreprendre des changements». Les grands principes et les lois tirent leur force du fait qu'ils énoncent des valeurs essentielles et ignorent les détails. Avec le recul, on peut affirmer que l'OIT, dans les années 1948-49, avait sagement décidé de se borner à énoncer les principes fondamentaux de la liberté syndicale et de la négociation collective dans les conventions n<sup>os</sup> 87 et 98. Les membres employeurs estiment que les détails que la commission d'experts y a ajoutés devraient en être graduellement retirés.

**173.** Les membres travailleurs ont déclaré que les experts avaient fort justement placé leurs considérations finales dans le contexte des profonds changements structurels intervenus sur le plan socio-économique, et dans la société en général. Même si l'impact de cette évolution varie fortement d'un pays à l'autre, il est remarquable que des problèmes similaires soient résolus de façon radicalement différente alors que les contraintes financières sont les mêmes, et que les normes et objectifs de l'OIT soient respectés dans un pays et non dans un autre, ou seulement partiellement. Cet écart est manifestement dû à des priorités et des choix politiques différents.

**174.** Les membres travailleurs ont rappelé que le respect des principes de la liberté syndicale et de la libre négociation collective ne sauraient être subordonnés à la conjoncture politique et économique, ou au niveau de développement. Les normes n'imposent pas des coûts de travail directs mais offrent aux gouvernements, aux travailleurs, aux employeurs et à leurs organisations respectives la possibilité de développer progressivement leur système tout en tenant compte du contexte social et économique. C'est dans cette perspective qu'il faut voir le plaidoyer des experts pour un socle social mondial, dont la liberté syndicale et la libre négociation collective constituent une composante essentielle (paragr. 330). Ces normes établissent des règles essentielles pour le fonctionnement et le développement des acteurs du marché de l'emploi et pour un développement continu de la politique sociale et économique. C'est la raison pour laquelle les principes constitutionnels de la liberté syndicale et de la libre négociation collective font partie des normes de travail fondamentales. Cette classification a été approuvée par le Conseil d'administration en 1987. Les conventions n<sup>os</sup> 87 et 98 ont été classées par le Conseil d'administration de novembre 1993 parmi les dix conventions prioritaires pour lesquelles un rapport doit être introduit tous les deux ans.

**175.** Les membres travailleurs ont rappelé que, dès 1951, l'OIT a mis en place un comité tripartite spécifique, le Comité de la liberté syndicale, lequel s'occupe de manière souple du traitement des plaintes en matière de violation des principes constitutionnels de la liberté syndicale et de la libre négociation collective. Il est important de rappeler que ce comité soumet ses conclusions à l'unanimité au Conseil d'administration. C'est la preuve même que le tripartisme joue un rôle effectif dans la recherche de solutions et la maîtrise des conflits.



176. Les membres travailleurs ont souligné que le vrai tripartisme, qui suppose un total respect de la liberté syndicale et de la libre concertation collective, subit dans bon nombre de pays de fortes pressions à cause des problèmes structurels, conjoncturels, ou les deux. Certains attribuent même le chômage élevé à la concertation sociale. Or le tripartisme et la libre concertation collective sont à terme une méthode économiquement efficace. La concertation entre les organisations des travailleurs et les employeurs, d'une part, et avec les pouvoirs publics de façon tripartite, d'autre part, garantissent la teneur démocratique de la société ainsi que l'infrastructure sociale nécessaire pour mener une politique sociale et économique valable. C'est aussi la position des experts qu'on retrouve notamment aux paragraphes 334 et 336.

177. Les membres travailleurs ont souligné que les experts attirent également l'attention sur le danger très réel d'un démantèlement voulu ou non de la liberté syndicale et de la libre négociation collective compte tenu de l'intensification de la concurrence et des diverses mesures que prennent les entreprises, les pays et les régions afin de renforcer leur position sur les marchés mondiaux (paragr. 335-337). Ce danger ne peut être évité que si des mesures spécifiques sont prises pour préserver les droits fondamentaux. Les membres travailleurs font quelques suggestions, à titre d'exemple: i) lorsque des entreprises sont scindées ou fragmentées; les droits individuels et collectifs existants tels que l'action de la représentation syndicale et la validité des conventions collectives doivent être maintenus (l'OIT ne dispose d'ailleurs pas encore d'un instrument spécifique à cet égard); ii) pour préserver des droits collectifs dans les PME, on pourrait mettre en place des systèmes de négociation collective dépassant le cadre de l'entreprise au moyen de comités de négociation paritaires sectoriels. On pourrait en outre baser la reconnaissance des syndicats sur des systèmes dépassant le cadre des entreprises, par la reconnaissance de fédérations sectorielles et de confédérations. Dans les systèmes de reconnaissance des syndicats par entreprises les autorités publiques devraient encourager avec tous les moyens les employeurs, y compris les PME, à reconnaître les syndicats et à négocier effectivement. Les experts ont souligné à juste titre dans le paragraphe 257 l'importance cruciale de la conclusion d'une première convention collective; iii) les réseaux de sous-traitance devraient respecter les normes de travail fondamentales par l'insertion de clauses spécifiques dans les accords commerciaux et de collaboration; iv) en cas d'emploi par le biais d'entreprises de travail intérimaire ou de bureaux privés d'emploi, thème en discussion cette année dans une commission tripartite de la Conférence, il faut prévoir explicitement une interdiction d'utiliser cette main-d'œuvre temporaire pour le remplacement de travailleurs en grève (voir également paragr. 175 de l'étude). De même, les droits syndicaux des travailleurs temporaires doivent également être préservés.

178. Les membres travailleurs ont instamment invité les gouvernements et les employeurs à respecter ou faire respecter les principes de la liberté syndicale et de la libre négociation. Ils se sont ralliés à l'appel des experts en faveur de la ratification des conventions n° 87 et 98, preuve de l'appui apporté aux principes ancrés dans la Constitution. Cet appel est particulièrement important en raison du 75<sup>e</sup> anniversaire de l'OIT, du 50<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration de Philadelphie,

---

du Sommet social de Copenhague de 1995 et des défis nouveaux que pose la mondialisation accrue.

\* \* \*

179. Dans la partie finale de leur intervention, les membres employeurs ont fait observer qu'à l'époque de l'affrontement Est-Ouest deux membres de la commission d'experts exprimaient systématiquement leur dissidence sur certaines questions, notamment celles liées aux conventions sur la liberté syndicale, alors que la majorité des membres de la commission était en désaccord avec leurs points de vue et avait souligné l'unanimité sur tous les points. Heureusement, les temps ont changé et la situation, qu'on pouvait qualifier de situation d'urgence et qui exigeait une certaine unité même dans les situations de crise, n'existe plus. Les membres employeurs estiment que tout le monde manifestait alors une grande compréhension à l'égard de cette situation qui concernait tous les membres de la commission de la même façon; à cette époque, il s'agissait d'une question de survie de l'Organisation, notamment du système de contrôle, et tous les membres de la commission devaient être solidaires sur ces questions fondamentales. Selon les membres employeurs, ceux qui n'en tiennent pas compte sont soit trop jeunes, soit ont une trop courte mémoire; ceux qui essaient de se servir de ces faits pour démontrer qu'il y a eu un changement du côté des membres employeurs devraient être prêts à le justifier. L'opinion des membres employeurs n'a certainement pas changé depuis la dernière étude d'ensemble publiée en 1983. De plus, les problèmes qui étaient alors discutés concernaient des questions de fond, telles que le travail forcé, le monopole syndical, la dépendance des syndicats à l'égard du Parti communiste, ce qui n'a aucun rapport avec la question quelque peu artificielle des limitations au droit de grève. Les membres employeurs se demandent cependant si la situation des vingt experts de la commission n'est pas la même que celle d'autres institutions juridiques, telles les cours suprêmes des Etats, dont les jugements comportent souvent des dissidences qui sont rendues publiques. Les membres employeurs soulignent qu'il existe de nombreuses opinions juridiques différentes concernant le droit de grève. Toutefois, peut-on réellement s'attendre à ce que les vingt experts soient toujours d'accord et ce, dans les moindres détails? Les membres employeurs souhaiteraient donc connaître l'opinion générale de la commission d'experts sur ce sujet, étant donné que les règles officielles de la commission leur permettent d'exprimer des opinions divergentes, qui peuvent être publiées s'ils le souhaitent. Etant donné que la prochaine étude d'ensemble sur la liberté syndicale ne sera pas publiée avant un certain temps, les membres employeurs souhaitent donc que les rapports de la commission d'experts qui paraîtront entre temps reflètent de nouvelles considérations sur un certain nombre de sujets controversés, et que certains problèmes soient abordés dans une perspective quelque peu différente. Les membres employeurs estiment que cette approche contribuerait grandement à améliorer la crédibilité et l'efficacité du système de contrôle.

---

## Conclusion

**180.** La commission a conclu ses travaux sur l'étude d'ensemble en observant que les débats, particulièrement riches et fertiles, avaient donné à tous la possibilité de s'exprimer sur les problèmes complexes de la liberté syndicale et de la négociation collective, compte tenu du nouveau contexte mondial. Un large consensus s'est dégagé des discussions sur l'étude d'ensemble. Les membres employeurs ont toutefois exprimé leur désaccord sur la question de savoir si les conventions sur la liberté syndicale comportent une réglementation étendue et détaillée sur le droit des gouvernements de limiter le droit de grève. La commission a exprimé l'espoir que l'étude d'ensemble de la commission d'experts et la discussion au sein de la commission de la Conférence contribueraient à la reconnaissance et à la promotion des principes de la liberté syndicale consacrés dans la Constitution de l'OIT. Elle a lancé un appel solennel à la ratification de ces conventions fondamentales, dont les principes sont au coeur même du mandat de l'OIT, et dont le respect constitue une condition indispensable à la défense des intérêts des travailleurs et des employeurs partout dans le monde, particulièrement dans un contexte international caractérisé par de très rapides changements et la mondialisation accélérée de l'économie.

### D. L'avenir de l'activité normative de l'OIT

**181.** Comme il a été déjà indiqué ci-dessus, la commission a décidé de consacrer une journée spéciale de sa discussion générale à un débat d'idées sur le thème de l'avenir des normes de l'OIT. Certes, une contribution particulière a été apportée à la réflexion par la commission d'experts; le Directeur général du BIT s'est livré, dans un chapitre spécial de son rapport à la Conférence, à un examen prospectif des activités séance plénière de la Conférence, ainsi qu'au sein de la Commission des résolutions. Toutefois, comme l'ont fait remarquer les membres travailleurs en ouvrant la discussion, la Commission de l'application des normes de la Conférence, parce qu'elle est notamment davantage confrontée, de par la nature de ses activités, aux possibilités et limites du système normatif et de contrôle, est un lieu privilégié pour mener un dialogue structuré relatif au futur de l'activité normative.

**182.** De fait, cela s'est trouvé confirmé par le nombre d'intervenants (près d'une cinquantaine) des trois groupes de la commission, l'ampleur et la richesse des débats, l'intérêt des propositions ou suggestions, d'ordre technique ou de fond, présentées.

**183.** A l'issue de la discussion, la commission a exprimé le souhait que tous les points de vue présentés dans le cadre de la discussion générale, et en particulier lors de celle sur l'avenir des normes, forment partie intégrante de la documentation qui sera à la disposition du Conseil d'administration et de sa Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail, en vue des discussions futures. Elle a prié le Directeur général de prendre toutes les mesures nécessaires à cet égard.