

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

CENT UNIÈME SESSION
GENÈVE, 2012

COMPTE RENDU DES TRAVAUX

SÉANCE PLÉNIÈRE

RAPPORTS DES COMMISSIONS

INSTRUMENT ADOPTÉ PAR LA CONFÉRENCE

RÉSOLUTIONS

DÉLÉGATIONS

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
GENÈVE

Méthodes de travail de la commission

18. Conformément à la Partie V (E) du document D.1, le président a précisé les limites au temps de parole des orateurs intervenant devant la commission. Ces limites ont été établies en consultation avec les vice-présidents, et le président entend les faire strictement respecter dans l'intérêt des travaux de la commission. Le président a également demandé à tous les membres de la commission de faire les efforts nécessaires pour que les séances commencent à l'heure et que le programme soit respecté. Enfin, il a rappelé que tous les délégués ont l'obligation de respecter le langage parlementaire. Les interventions doivent s'en tenir au sujet en discussion et être effectuées dans les limites imposées par le respect et la bienséance.
19. Le membre gouvernemental du Soudan, s'exprimant au nom du groupe gouvernemental, a réitéré l'engagement de son groupe à l'égard du système de contrôle de l'OIT, y compris le travail de la Commission de la Conférence. Il a souligné l'importance d'un dialogue équilibré et constructif des cas individuels par cette commission. La liste finale des cas devrait être publiée à temps, le deuxième jour des travaux de la commission, tel que prévu dans le programme de travail de cette commission, ou, au plus tard, le troisième jour. Les événements des dernières années avaient clairement montré qu'une publication tardive de la liste finale constituait une sérieuse entrave à la capacité des gouvernements à participer de manière adéquate aux travaux. L'orateur a également exprimé le souhait que l'amélioration des méthodes de travail de la Commission de la Conférence se poursuive et s'est dit confiant de pouvoir compter sur la compréhension des partenaires sociaux à cet égard, en vue de contribuer à un échange de vues et d'expériences entre toutes les parties qui ait toujours plus de sens.
20. Le membre gouvernemental du Brésil, s'exprimant au nom des membres gouvernementaux du Groupe des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC), a soutenu la déclaration du membre gouvernemental du Soudan et réitéré son engagement à l'égard des travaux de la commission. Il a également souligné que le programme de travail prévisionnel de la Commission de la Conférence envisageait l'adoption de la liste des cas individuels au deuxième jour de ses travaux et a demandé que cette limite soit respectée.
21. Le membre gouvernemental du Brésil a exprimé l'inquiétude de son gouvernement face à la situation dans laquelle se trouve la commission en ce qui concerne la publication de la liste. Il a souligné la nécessité de préserver le système de contrôle et attiré l'attention sur le danger que représente la situation actuelle pour ce système. Il a également souligné la nécessité de publier la liste dans les temps et réitéré la demande formulée dans ce sens par le GRULAC.
22. Les membres travailleurs ont déclaré qu'ils n'étaient pas en mesure de négocier une liste de cas individuels avec les membres employeurs si les membres employeurs insistaient pour que cette liste ne contienne pas de cas relatifs au droit de grève. Cette attitude inacceptable met en danger la crédibilité du système de contrôle de l'OIT à l'égard duquel les membres travailleurs restaient engagés.
23. Les membres employeurs ont souligné qu'il était important de rester digne dans des circonstances difficiles. Les difficultés auxquelles ils faisaient face en ce qui concerne la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, seraient pleinement expliquées par la présentation qu'ils feraient lors de la discussion de l'étude d'ensemble. Les membres employeurs devaient agir conformément à leurs déclarations pour être cohérents. La commission aurait donc pu avoir devant elle une liste proposée de 25 cas pour discussion sur 14 conventions, y compris six conventions fondamentales, deux de gouvernance et six conventions techniques. Cette liste était équilibrée et les membres employeurs refusaient d'être considérés comme responsables de l'impasse actuelle.

-
24. Les membres travailleurs ont déclaré qu'il n'y a jamais eu de liste négociée.

B. Questions générales relatives aux normes internationales du travail

Aspects généraux des procédures de contrôle

Déclaration de la représentante du Secrétaire général

25. La représentante du Secrétaire général a d'abord indiqué que l'année écoulée a vu la continuation des échanges entre cette commission et la commission d'experts, ainsi que la poursuite de l'évolution des méthodes de travail de cette commission. Le Groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de la Conférence s'est appuyé sur ses réalisations passées, tout en abordant des questions telles que la façon d'assurer une coordination avec le Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail. Depuis sa création en juin 2006, le groupe de travail a tenu un total de 11 réunions. Le document D.1, soumis à cette commission, reflète les ajustements apportés aux méthodes de travail de la commission sur la base des recommandations formulées par son groupe de travail. Ces ajustements comprennent, par exemple, les arrangements permettant aux groupes employeurs et travailleurs de se rencontrer informellement pour améliorer le processus d'adoption de la liste définitive des cas individuels, et la poursuite de l'utilisation de la formule mise en place pour l'inscription automatique et l'examen des cas par la Commission selon un ordre fixé à l'avance. Le groupe de travail a également discuté de la possibilité pour la Commission de la Conférence d'inclure à nouveau un cas de progrès dans la liste des cas, comme cela a été fait jusqu'en 2008.
26. En ce qui concerne l'étude d'ensemble consacrée cette année aux huit conventions fondamentales concernant les droits au travail, l'oratrice a souligné qu'il s'agit de la première fois dans l'histoire de l'OIT que la commission d'experts examine simultanément ces huit conventions. Comme ces conventions bénéficient d'un taux élevé de ratification, l'approche globale suivie dans l'étude d'ensemble permettra de faire des liens entre les quatre catégories de conventions fondamentales, ce qui aidera à la fois le Bureau et les mandants à élaborer de nouvelles stratégies pour atteindre l'objectif de leur ratification universelle. Cette étude complétera également le rapport en vue de la discussion récurrente, qui porte sur les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail et qui sera discuté cette année par la Commission pour la discussion récurrente. Le résultat des discussions de la Commission de la Conférence alimentera les délibérations de la Commission pour la discussion récurrente, afin que l'Organisation puisse adopter des conclusions qui tiennent pleinement compte de l'ensemble des moyens d'action de l'OIT, y compris les activités normatives.
27. L'oratrice a souligné que les travaux de la Commission de la Conférence et de la commission d'experts seront influencés par le nouveau cycle de rapports, qui prend effet à partir de cette année. Dorénavant, les rapports sur les conventions fondamentales et sur les conventions de gouvernance seront dus tous les trois ans, tandis que les rapports sur les conventions techniques resteront dus tous les cinq ans. Ce changement permettra de réduire la charge de travail tant pour les mandants que pour les organes de contrôle. Il est à espérer que cela améliorera la qualité des rapports.
28. S'agissant de la question du contrôle et de la coopération technique, la représentante du Secrétaire général a mis l'accent sur le fait que le contrôle de la mise en œuvre des normes

-
79. Le membre gouvernemental de la Fédération de Russie s'est félicité du nombre croissant de ratifications des conventions fondamentales, progrès liés à l'action de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence. Il a invité instamment les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait à ratifier toutes les conventions fondamentales, et a souligné qu'il est particulièrement important, compte tenu de la crise économique mondiale et de ses conséquences, de se conformer aux conventions n^{os} 87 et 98. L'OIT doit s'attacher avant tout à appliquer de nouvelles mesures pour l'élimination de toutes les formes de discrimination au travail, dont la discrimination relative à la rémunération des travailleurs et des travailleuses.
80. La membre gouvernementale de la Norvège a insisté sur la nécessité de renforcer l'inspection du travail et le dialogue social dans le cadre de la mise en œuvre des conventions fondamentales au niveau national. Elle a attiré l'attention sur le fait qu'il faut se préoccuper avant tout des travailleuses et des travailleurs de l'économie informelle et des groupes vulnérables de travailleurs et travailleuses, ainsi que des questions d'équité et de non-discrimination. Il faut également accorder plus d'importance, dans l'ensemble des activités du BIT, aux commentaires des organes de contrôle, et les partenaires sociaux devraient jouer un rôle plus actif, dès la conception, dans les projets de coopération technique.
81. Un membre travailleur de la République bolivarienne du Venezuela a indiqué que son pays a inscrit les droits fondamentaux des travailleurs dans la loi organique du travail, laquelle donne effet aux huit conventions fondamentales, et qu'il enregistre depuis quelques années une croissance économique tout en respectant tous les principes et droits fondamentaux au travail. Des accords collectifs ont été négociés et d'autres sont en passe de l'être dans nombre de secteurs, et la durée de travail a été réduite à 40 heures par semaine, avec deux jours de repos. Une membre travailleuse de la République bolivarienne du Venezuela a ajouté que, grâce à l'établissement des droits des travailleurs dans la législation, au nouveau modèle de production instauré grâce à la participation des travailleurs et à une distribution équitable de la richesse, son pays est désormais considéré comme l'un des pays d'Amérique latine où les niveaux d'inégalité sont les plus faibles.

Liberté syndicale et négociation collective

82. Les membres employeurs, faisant référence aux commentaires du président de la commission d'experts concernant la discussion du droit de grève dans le contexte de l'étude d'ensemble de 1994, ont souligné que, comme indiqué dans la présente étude d'ensemble, ils avaient clairement exposé leurs objections, lors de la discussion de 1994, à l'interprétation que la commission d'experts faisait du droit de grève. S'ils admettent l'existence d'un droit de grève, comme le reconnaissent au niveau national de nombreuses juridictions, les membres employeurs n'acceptent absolument pas que les commentaires sur le droit de grève qui figurent dans l'étude d'ensemble représentent les points de vue politiques reconnus des mandants tripartites de l'OIT. Comme l'a régulièrement souligné, année après année, le groupe des employeurs, ils s'opposent fondamentalement à ce que les vues de la commission d'experts concernant le droit de grève soient considérées ou promues comme une jurisprudence de «*soft law*». Aucune mention du droit de grève ne figure dans le texte de la convention n^o 87, et l'organe compétent pour se prononcer sur de telles règles, reconnu par l'OIT, est la Conférence, non la commission d'experts. Conformément à l'article 37 de la Constitution de l'OIT, seule la Cour internationale de Justice peut donner une interprétation définitive des conventions internationales du travail. La situation s'est exacerbée car les études d'ensemble sont importantes et sont publiées et distribuées dans le monde entier sans aucune approbation préalable de la Commission de la Conférence. Les conventions fondamentales sont incorporées dans nombre d'instruments et de processus internationaux, comme le Pacte mondial des Nations Unies, les Principes

directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales et les normes ISO 26000. Les membres employeurs se sont donc opposés très fermement à l'interprétation par la commission d'experts de la convention n° 87 et du droit de grève, à l'usage de l'étude d'ensemble s'agissant du droit de grève et à être placés dans une telle position par l'étude d'ensemble. Ils ont indiqué que, pour maintenir la crédibilité et la cohérence du groupe des employeurs, leurs positions et leurs actions dans tous les domaines d'activités de l'OIT concernant la convention et le droit de grève en seront profondément modifiées.

- 83.** De façon plus générale, les membres employeurs ont approuvé les commentaires de la commission d'experts selon lesquels, en l'absence d'un système démocratique respectant les principes et les droits fondamentaux, la liberté syndicale ne peut se développer pleinement. Des cas de défaut d'application de la convention n° 87 qui sont soulignés dans l'étude d'ensemble, comme le déni du droit syndical à l'égard de certaines catégories de personnes, des restrictions imposées à la tenue d'élections libres au sein des organisations représentatives, des restrictions à l'égard de catégories de personnes qui peuvent occuper des fonctions syndicales, des restrictions à l'indépendance et au fonctionnement des organisations, le fait de fixer un nombre excessif de membres pour créer un syndicat, touchent au cœur de la convention et concernent également certains employeurs. Qui plus est, la commission d'experts a souligné à juste titre que les employeurs sont également protégés par les instruments relatifs à la liberté syndicale.
- 84.** Un membre employeur du Danemark a relevé qu'il représentait les employeurs publics, bien qu'il ne représentât pas l'Etat, et qu'il souhaitait se prononcer sur l'impact des conventions n°s 87 et 98 sur les employeurs publics. La commission d'experts a créé des distinctions arbitraires en interprétant le droit de grève, ce qui l'a obligée à formuler des règles spéciales pour le secteur public. Les employeurs publics ne suivent pas les inventions créatives de la commission d'experts, le droit de grève dépendant de la législation nationale et non des conventions internationales de l'OIT. L'interprétation de la convention n° 98 par la commission d'experts pose problème en ce qu'elle permet à des syndicats minoritaires de conclure des accords alors même qu'aucun syndicat ne représente la majorité des travailleurs. Bien que les syndicats minoritaires puissent négocier des accords, les employeurs conservent le droit de refuser.
- 85.** Se référant aux remarques des membres employeurs, les membres travailleurs ont réaffirmé que le droit de grève est un corollaire indispensable de la liberté syndicale et qu'il apparaît clairement qu'il découle de la convention n° 87. De plus, la commission d'experts a exprimé une nouvelle fois l'argument, fruit d'une mûre réflexion, lui permettant d'affirmer que le droit de grève fait partie intégrante des droits du travail fondamentaux. Il est important de rappeler que la commission d'experts est un organe technique qui respecte les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité. Il serait erroné d'envisager une modification de sa jurisprudence au motif que ses mandants ont des opinions divergentes. Bien que le mandat de la commission d'experts ne prévoie pas de donner des interprétations définitives des conventions, il est toutefois nécessaire, aux fins de la sécurité juridique, qu'elle examine le contenu ainsi que le sens des dispositions des conventions et, le cas échéant, qu'elle exprime son opinion à cet égard.
- 86.** Selon les membres travailleurs, le droit de grève s'inscrit dans l'exercice ordinaire de la liberté syndicale. Sans lui, les travailleurs ne pourraient avoir la moindre influence dans la négociation collective. Remettre en question le droit de grève, qui fait partie intégrante de la liberté syndicale, impliquerait que les autres droits et libertés seraient vains dans la pratique. Les droits fondamentaux au travail et leur interprétation dans le cadre du processus de contrôle sont des éléments essentiels pour assurer la pérennité des droits sociaux et des libertés publiques.

-
87. Le membre travailleur du Pérou a ajouté que le droit de grève est un droit sacré, inaliénable et non négociable, pour la défense duquel des milliers de travailleurs ont perdu leur vie ou ont subi des tortures. Selon le membre travailleur du Brésil, le droit de grève est aussi important que le droit au travail et le droit à des salaires décents.
88. Les membres travailleurs se sont félicités de ce que l'étude d'ensemble fasse état de leurs préoccupations au sujet de l'orientation que la Cour européenne de justice a prise dans sa jurisprudence concernant le lien existant entre le droit de grève et la libre circulation des services. Faisant part de leur pessimisme quant au règlement appelé «règlement Monti II», ils font remarquer que la jurisprudence européenne va à l'encontre non seulement des principes de la liberté syndicale, mais également du droit à la négociation collective. Bien que la commission d'experts précise qu'elle a pour mandat de traiter les problèmes des Etats Membres mais pas de s'étendre aux organisations régionales, il est impossible de faire une distinction catégorique entre la politique nationale et la politique régionale. La question se pose donc de savoir si le système de contrôle devrait couvrir également les problèmes rencontrés à l'échelle régionale, et ce pas uniquement en Europe.
89. Plusieurs membres travailleurs ont fait part de cas de restriction des droits syndicaux relevés dans leur pays. Le membre travailleur des Etats-Unis a indiqué qu'aux Etats-Unis, en 2011, les autorités de certains Etats ont invoqué les déficits budgétaires dus à la crise financière pour justifier des réductions de salaires et la diminution des avantages dont bénéficiaient les enseignants et autres travailleurs du secteur public, et pour éliminer ou restreindre leurs droits à la négociation collective. Les employeurs des Etats-Unis sont extrêmement hostiles aux syndicats et continuent à avoir recours à des tactiques antisyndicales pour faire pression auprès des travailleurs afin de les empêcher de se syndiquer. Dans le contexte actuel où le taux de chômage est toujours élevé et la croissance économique faible, certains employeurs du secteur privé ont imposé des lock-outs pour faire pression auprès des travailleurs afin qu'ils acceptent les concessions sollicitées en termes de salaires et d'avantages sociaux et pour accroître le nombre des travailleurs temporaires et la sous-traitance. Au Sénégal, le statut général des fonctionnaires, statut réservé à une minorité, a retiré les droits à la négociation collective et à la consultation, de sorte que les fonctionnaires perdent toute possibilité de négocier leurs salaires. En République de Corée, la loi sur les syndicats a récemment été révisée, cette révision correspondant à une mesure rétrograde. Les travailleurs qui tiennent un rôle dirigeant dans les activités syndicales et dans l'action collective sont menacés de renvoi, d'emprisonnement ou d'actions en justice en compensation des dommages qu'ils auraient entraînés. Certaines confédérations de travailleurs ont été à plusieurs reprises menacées de se voir retirer leur licence en raison du fait qu'elles comptaient parmi leurs adhérents un nombre élevé de travailleurs précaires. De plus, lorsque les travailleurs en sous-traitance tentent d'exercer leur droit syndical, leur contrat risque d'être résilié, ce qui provoque le même effet qu'un licenciement collectif.
90. Plusieurs membres gouvernementaux ont rappelé que le droit de grève est clairement établi et largement accepté en tant que droit fondamental. La membre gouvernementale des Etats-Unis se félicite des efforts constants déployés par la commission d'experts pour promouvoir une meilleure compréhension du sens et de la portée des conventions fondamentales, y compris du droit de grève. La membre gouvernementale de la Norvège ajoute que son pays approuve entièrement la position de la commission d'experts, selon laquelle le droit de grève est un droit fondamental protégé par la convention n° 87.

Travail forcé

91. Faisant observer que les conventions n°s 29 et 105 gardent toute leur pertinence, les membres employeurs ont accueilli favorablement les informations détaillées contenues

Seychelles, Soudan, Suriname et Tchad se sont engagés à remplir leurs obligations de soumettre des rapports dès que possible.

Séance spéciale sur l'application par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930

130. La commission a tenu une séance spéciale sur l'application de la convention n° 29 par le Myanmar, conformément à la résolution adoptée par la Conférence en l'an 2000. Un procès-verbal détaillé de cette séance se trouve dans la deuxième partie de ce rapport.

Participation aux travaux de la commission

131. La commission a tenu à exprimer sa gratitude aux 43 gouvernements qui ont collaboré avec elle en lui fournissant des informations sur la situation dans leur pays.
132. La commission a cependant regretté que, en dépit des invitations qui leur ont été adressées, les gouvernements des Etats suivants n'aient pas pris part aux discussions concernant leur pays au sujet de l'exécution de leurs obligations constitutionnelles de faire rapport: Bahamas, Barbade, Belize, Burundi, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Dominique, Fidji, Géorgie, Grenade, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Iraq, Iles Salomon, Kazakhstan, Kirghizistan, Kiribati, Libye, Mongolie, Mozambique, République démocratique du Congo, Royaume-Uni (Sainte-Hélène), Rwanda, Sainte-Lucie, Saint-Marin, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Slovaquie, Somalie, Tadjikistan, Turkménistan et Vanuatu. Elle a décidé de mentionner ces pays aux paragraphes appropriés du présent rapport et d'en informer les gouvernements conformément à la pratique habituelle.
133. La commission a noté avec regret que les gouvernements des pays qui n'étaient pas représentés à la Conférence, à savoir: Bahamas, Belize, Dominique, Grenade, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Sainte-Lucie, Samoa, Somalie et Vanuatu n'ont pas été en mesure de participer à l'examen des cas les concernant. Elle a décidé de mentionner ces pays aux paragraphes appropriés du présent rapport et d'en informer les gouvernements conformément à la pratique habituelle.

E. Discussion relative à la liste des cas individuels devant être examinés par la commission

134. S'agissant de l'adoption de la liste des cas individuels à être discutés par la commission pendant la deuxième semaine, les membres travailleurs ont souligné que seuls les représentants des travailleurs et des gouvernements étaient présents dans la salle le vendredi 1^{er} juin 2012, après 20 h 30, et ont souhaité fournir des explications sur les efforts déployés en vue de parvenir à un accord sur une liste de 25 cas individuels. Cela n'a malheureusement pas été possible, étant donné que les conditions avancées par les membres employeurs étaient inacceptables. Les membres travailleurs ont estimé que ce n'était pas à eux d'expliquer quelles étaient ces conditions. Sur le fond, le problème soulevé par les membres employeurs est identique à celui qu'ils avaient évoqué précédemment, à savoir le fait que la commission d'experts a pris l'initiative de donner des explications sur le droit de grève dans l'étude d'ensemble, ce que les membres employeurs ne peuvent accepter. Les membres travailleurs considèrent cependant que la commission d'experts travaille en toute autonomie. Comme elle l'a souligné elle-même dans son rapport annuel, elle est «un organe indépendant, constitué de juristes ayant pour mission

d'examiner l'application des conventions et recommandations de l'OIT dans les Etats Membres de cette Organisation». Il n'est pas possible de juger de son indépendance d'une façon différente de celle qui a été suivie jusqu'à présent. Le constat est qu'il n'a pas été possible de parvenir à un consensus entre les membres employeurs et les membres travailleurs. Les membres travailleurs auraient souhaité proposer une liste incluant des cas qui leur sont chers et qui sont très pénibles pour les travailleurs des pays concernés. Il n'a malheureusement pas été possible de parvenir à un accord avec les membres employeurs sur une telle liste. Les membres travailleurs le déplorent car cette situation montre que le tripartisme et le dialogue social ne permettent pas toujours de parvenir à des solutions positives et constructives. Ils ont par conséquent recherché une solution pratique à cette impasse et ont proposé une «liste par défaut», c'est-à-dire une liste établie en l'absence d'une liste négociée et approuvée par les groupes. Ils ont proposé de commencer par l'examen des cas ayant fait l'objet d'une double note de bas de page, en suivant l'ordre alphabétique français à partir de la lettre K: Mauritanie (convention n° 81); République dominicaine (convention n° 111); Sénégal (convention n° 182); Fidji (convention n° 87); et Guatemala (convention n° 87). Les membres travailleurs ont également proposé d'examiner 20 cas individuels en suivant le même ordre alphabétique, sur la base de la liste préliminaire. Les membres travailleurs ont réaffirmé que cette liste n'avait pas leur préférence et qu'il s'agissait d'une liste par défaut. Ils ont exprimé le souhait d'avoir la possibilité de formuler d'autres remarques au début de l'examen des cas individuels. Pour conclure, les membres travailleurs ont souligné qu'ils n'avaient pas créé cette situation. Ils se sentent victimes d'une situation créée par d'autres et dans laquelle ils n'ont pas joué un rôle actif.

135. Le président a invité les membres gouvernementaux à s'exprimer sur la déclaration des membres travailleurs et sur la situation à laquelle la commission devait faire face.
136. Le membre gouvernemental du Zimbabwe a informé la commission du fait qu'il ne se présenterait pas devant elle en cas de «liste par défaut».
137. La membre gouvernementale des Etats-Unis a déclaré son extrême déception; selon elle, de nombreux autres gouvernements voudront également s'exprimer par la suite. Elle s'est interrogée sur le fait de savoir si le fait que les membres employeurs n'étaient pas dans la salle signifiait qu'ils ne participeraient pas à la discussion d'une «liste par défaut».
138. Le membre gouvernemental du Brésil, s'exprimant au nom du GRULAC, a exprimé sa profonde frustration à l'égard de la situation qu'il a qualifiée d'offensive et de non respectueuse des gouvernements. Il a rappelé les déclarations qui avaient été faites par le groupe gouvernemental et par le GRULAC pour souligner l'importance d'avoir une liste des cas individuels publiée à temps. Il a considéré que le fait qu'il n'y ait pas encore cette liste entravait gravement la réalisation du mandat constitutionnel de l'OIT.
139. Le membre gouvernemental de la Grèce a soutenu la déclaration prononcée par le membre gouvernemental du Brésil et, notant l'absence des membres employeurs, a interrogé le Bureau sur les suites à donner.
140. Les membres travailleurs ont demandé des clarifications concernant la manière dont le résultat des discussions de la commission serait transmis à la Commission pour la discussion récurrente. En l'absence de conclusions communes, les groupes pourraient envisager de soumettre des conclusions séparément.
141. La représentante du Secrétaire général a indiqué, en réponse aux diverses questions posées, que le Bureau devait d'abord examiner les possibles suites. Dans l'après-midi, la commission s'était mise d'accord sur le résumé succinct de la discussion de l'étude d'ensemble. Une version révisée du document (D.8(Rev.)), qui incluait les commentaires

formulés par les vice-présidents travailleur et employeur, serait transmise à la Commission pour la discussion récurrente samedi 3 juin 2012, dans l'après-midi. La commission ne s'était pas mise d'accord sur le résultat proposé, mais il était déjà prévu dans le programme que les membres du bureau de la commission informeraient la Commission pour la discussion récurrente sur le résultat. Le Bureau n'avait pas été informé du fait que les membres employeurs quitteraient la salle; il avait été pris par surprise. Les membres gouvernementaux avaient été très patients et l'oratrice les en a remerciés, autant que pour leur respect envers l'institution.

- 142.** Le samedi après-midi, en ce qui concerne les efforts en cours pour établir une liste de cas qui soit acceptable par tous, le président a annoncé qu'il a pris l'initiative d'inviter tous les coordinateurs régionaux et les vice-présidents à une réunion informelle mais que, malheureusement, cette réunion n'avait pas été un succès. Il a également indiqué qu'il serait répondu lundi 4 juin, au cours de la prochaine réunion de la commission, aux diverses questions posées par certains membres gouvernementaux sur la manière dont les travaux de la commission allaient se poursuivre.
- 143.** Le membre gouvernemental du Brésil, s'exprimant au nom des membres gouvernementaux du Groupe des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC), a déclaré que ce groupe s'était réuni et qu'à cette occasion le GRULAC avait réitéré son engagement à l'égard du système de contrôle, tout en notant qu'une fois de plus la liste des cas n'étaient pas publiée à temps. Il a réitéré la position du GRULAC selon laquelle le fait qu'il n'y ait pas encore de liste était offensif et non respectueux à l'égard des gouvernements. Dès lors, sa position était que, si une liste n'était pas présentée d'ici la fin de la journée (et il se référait bien à une liste complète), le GRULAC ne voulait en ce cas pas de liste du tout. La situation qui s'était présentée montrait que les procédures devaient être revues par le Conseil d'administration. Il a conclu en réitérant le ferme soutien du GRULAC en faveur du respect du plan de travail et de la position du groupe gouvernemental.
- 144.** Lundi 4 juin 2012, les membres employeurs et travailleurs, ainsi que certains membres gouvernementaux, ont fait les déclarations suivantes.
- 145.** Les membres employeurs ont fourni les explications suivantes en ce qui concerne la situation qui s'était présentée s'agissant de la liste des cas. En ce qui concerne l'interprétation du droit de grève, ils se sont référés à la publication de l'étude d'ensemble de la commission d'experts sur les huit conventions fondamentales en amont de la 101^e session de la Conférence internationale du Travail. L'étude d'ensemble est un guide pour aider la Commission de la Conférence dans son travail de supervision de l'application des normes par les Etats Membres de l'OIT. L'étude d'ensemble, comme le rapport de la commission d'experts sur les conventions ratifiées, n'est pas un document adopté par les mandants tripartites de l'OIT (qui sont les gouvernements, les employeurs et les travailleurs) qui ferait autorité. En dehors de l'OIT, cette distinction était soit mal comprise, soit oubliée, et les études d'ensemble étaient perçues comme exprimant la position de l'OIT, alors que ce n'est pas le cas. Les membres employeurs avaient exprimé cette position relative aux études d'ensemble et aux rapports de la commission d'experts de manière constante depuis de nombreuses années. Le rôle du Bureau international du Travail est de servir les mandants tripartites du mieux qu'il peut. L'OIT est les gouvernements, les employeurs et les travailleurs. Tant les études d'ensemble que les rapports de la commission d'experts sont élaborés avec l'assistance du Bureau international du Travail. Les gouvernements, les employeurs et les travailleurs ne sont pas impliqués dans leur élaboration ou leur publication. La première opportunité que les gouvernements, les employeurs et les travailleurs ont de considérer ces publications en groupes est lors de la Conférence internationale du Travail.

-
- 146.** Les huit conventions fondamentales sont importantes non seulement au sein de l'OIT, mais aussi parce que d'autres institutions internationales les utilisent régulièrement dans leurs activités. Les conventions fondamentales sont intégrées dans le Pacte mondial des Nations Unies, dans les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et dans le cadre d'action «Protéger, respecter et réparer» du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Le système de contrôle de l'OIT s'adresse seulement aux Etats Membres, et pas aux entreprises, et il est donc essentiel que, lorsque d'autres institutions internationales utilisent les conventions fondamentales, cette utilisation soit juste. Une compréhension correcte des conventions fondamentales est impérative pour les entreprises parce qu'elles sont utilisées dans des accords-cadres internationaux, dans des accords d'entreprise transnationaux et dans des accords-cadres européens avec les syndicats internationaux, sans y être définies. En conséquence, l'étude d'ensemble de cette année a une importance particulière pour les membres employeurs au regard du contexte dans lequel elle s'inscrit. Dans l'étude d'ensemble, les développements relatifs à la convention n° 87 sur la liberté syndicale comprennent une interprétation par la commission d'experts de l'exercice du droit de grève.
- 147.** Une telle interprétation du droit de grève par la commission d'experts est fondamentalement inacceptable pour les membres employeurs. Les membres employeurs ont déclaré qu'ils avaient clairement indiqué la semaine précédente à la Commission de la Conférence qu'ils considéraient que la position de la commission d'experts sur le droit de grève exposée dans l'étude d'ensemble de cette année ne reflète pas les vues des membres employeurs et travailleurs exprimées à la Commission de la Conférence. Le groupe des employeurs soutient de longue date à l'OIT sa position politique sur cette question. Ils ont exprimé, de manière répétée, leur opposition à toute tentative de la part de la commission d'experts d'interpréter la manière dont pouvait s'exercer le droit de grève, lorsqu'il est reconnu par la législation nationale. Cette question est rendue plus compliquée par le fait que la convention n° 87 ne fait aucune mention du droit de grève, ce qui implique, selon les membres employeurs, que la commission d'experts n'a pas à se prononcer sur cette question. Le mandat de la commission d'experts est de commenter sur l'application de la convention n° 87 et non d'interpréter un droit de grève dans cette convention. L'étude d'ensemble a simplement vocation à être utilisée par la Commission de la Conférence, à éclairer ses travaux, en laissant aux constituants tripartites la détermination de la position de l'OIT en matière de supervision des conventions, lorsqu'un consensus existe. En outre, en vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, seule la Cour internationale de Justice pourrait donner une interprétation définitive des dispositions d'une convention internationale du travail. Si la Constitution devait être appliquée et au vu de l'absence de référence au droit de grève dans le texte de la convention n° 87, les règles d'interprétation adoptées au niveau international appellent à ce que la convention n° 87 soit interprétée sans un droit de grève. De plus, il convenait de noter que les principes de la liberté syndicale contenus dans la convention n° 87 bénéficient d'une procédure de contrôle spéciale, le Comité de la liberté syndicale (CLS). Les membres employeurs avaient également objecté depuis de nombreuses années à l'utilisation par la commission d'experts des cas du CLS lorsqu'elle examine la convention n° 87 et qu'elle interprète le droit de grève, ainsi qu'à l'utilisation des interprétations de la commission d'experts par le CLS. Les membres employeurs critiquaient la confusion et le manque de certitude créés par le système de contrôle.
- 148.** Selon les membres employeurs, les cas relatifs à la convention n° 87 qui concernent un droit de grève reconnu au niveau national ne devraient être examinés que par le CLS afin de garantir la cohérence. Ils se sont opposés à toute opinion selon laquelle les interprétations de la commission d'experts sur le droit de grève forment une jurisprudence, la commission d'experts ne disposant pas d'un mandat judiciaire au sein de l'OIT. La commission d'experts ne dispose pas d'un pouvoir décisionnel au sein du système de contrôle. La commission d'experts ne supervise pas les normes internationales du travail;

ce rôle est celui des mandants tripartites. Dès lors, il n'est pas approprié de renvoyer à la Cour internationale de Justice les interprétations du droit de grève dans la convention n° 87. Le CLS émet des recommandations pour adoption par le Conseil d'administration. Le Conseil d'administration n'a pas non plus un rôle judiciaire et lui non plus ne supervise pas les normes. Pour la même raison, renvoyer les recommandations du Conseil d'administration à la Cour internationale de Justice n'est pas approprié.

- 149.** L'interprétation du droit de grève est importante, les membres employeurs soutenant qu'il revient aux gouvernements au niveau national d'établir leurs propres règles/pratiques concernant le droit de grève lorsqu'ils envisagent la manière de résoudre les conflits nationaux survenant dans les relations de travail. Il est important, dans le contexte du débat sur les droits de l'homme au niveau international, qu'une utilisation correcte de la convention n° 87 soit faite, une inclusion incorrecte du droit de grève pouvant amener à ce que l'interprétation de la commission d'experts du droit de grève devienne un droit de l'homme à la grève internationalement accepté, ce qui restreindrait la capacité des gouvernements nationaux à définir leur droit de grève. Cela réduisait le rôle des gouvernements, par exemple, au regard des circonstances dans lesquelles une grève légale peut être déclenchée ou encore de la définition des services essentiels. Cela était inacceptable pour les membres employeurs. Il n'y a pas d'obligations juridiques pour les gouvernements qui ont ratifié la convention n° 87 de traiter l'interprétation du droit de grève par la commission d'experts. Les membres employeurs ne pouvaient pas accepter l'interprétation du droit de grève par la commission d'experts parce qu'il y a un risque qu'elle soit mal utilisée.
- 150.** En ce qui concerne la Conférence de cette année, les membres employeurs ont déclaré qu'ils avaient cherché, étant donné leur objection, réitérée de longue date, à l'interprétation du droit de grève par la commission d'experts, à clarifier le mandat de cette dernière en lien avec l'étude d'ensemble. Ils avaient attiré l'attention des membres travailleurs sur cette question importante et avaient, ensemble, négocié et formulé le projet d'éclaircissement suivant: «L'étude d'ensemble fait partie du processus de contrôle régulier et est le résultat de l'analyse de la commission d'experts. Elle n'est pas un texte adopté par les mandants tripartites de l'OIT ou qui ferait autorité.» La proposition des membres employeurs était que le Bureau international du Travail reçoive l'instruction d'insérer immédiatement cet éclaircissement dans les publications de l'étude d'ensemble de cette année et du rapport de la commission d'experts, y compris dans la version disponible en ligne sur le site de l'OIT. Il n'était pas possible de retirer simplement les interprétations de la commission d'experts puisque le Bureau international du Travail avait déjà publié l'étude d'ensemble contenant l'interprétation de la commission d'experts sur le droit de grève. Ils avaient été clairs sur le fait que, sans cet éclaircissement concernant l'étude d'ensemble, ils ne pourraient pas, afin que l'examen des cas par les membres employeurs au sein de la commission soit cohérent, accepter la supervision de cas relatifs à la convention n° 87 qui comprendrait des interprétations du droit de grève par la commission d'experts. Malgré de nombreuses négociations confidentielles avec les membres travailleurs, ces négociations avaient, de manière regrettable, atteint une impasse dont elles ne pouvaient pas sortir. Les membres employeurs considéraient à cet égard qu'il était inapproprié de lever le voile sur ces négociations qui étaient et restaient confidentielles.
- 151.** Les membres employeurs ont souligné que, vendredi 1^{er} juin 2012, la négociation étant irrémédiablement rompue, le vice-président employeur est revenu dans la salle de la commission, ayant été informé que le vice-président travailleur avait fait de même. Sa position était que les négociations avaient échoué et que, par conséquent, la confusion régnait sur la question de savoir pourquoi il aurait fallu retourner en salle. Pendant le temps passé dans la salle, il a observé les fonctionnaires du Bureau international du Travail qui discutaient avec des membres travailleurs et gouvernementaux de la commission. Il faut

savoir que les membres employeurs avaient déclaré clairement que la liste des cas à examiner ne pouvait être décidée qu'en négociation directe avec les membres travailleurs. Les gouvernements ne pouvaient pas intervenir parce qu'ils avaient un conflit d'intérêt national. Le Bureau international du Travail ne pouvait être impliqué parce qu'il n'est pas un mandant de l'OIT et parce qu'il doit demeurer impartial. Les membres du groupe des employeurs attendaient dans la salle de la commission, depuis 17 h 00, une confirmation quant aux négociations. Le vice-président employeur informa les membres employeurs que les négociations avaient échoué. A 20 h 31, alors que l'heure prévue pour la clôture de la réunion, soit 19 h 00, était dépassée de 91 minutes et sans qu'aucun membre du Bureau international du Travail lui ait fait savoir ce qui se passait, il a alors informé la directrice adjointe du Département des normes internationales du travail que les employeurs quittaient la salle pour le reste de la soirée. Les membres employeurs sont alors sortis. A ce moment, la Commission de la Conférence ne siégeait pas, ce qui veut dire qu'il ne s'agissait pas d'une sortie en guise de protestation. Les membres employeurs ont quitté la salle après l'heure prévue pour la fin de la réunion, alors que se tenaient entre d'autres personnes des réunions privées dont les membres employeurs ne savaient rien. Beaucoup d'autres délégués étaient déjà partis ou étaient sur le point de le faire. Les membres employeurs ont assisté à la réunion suivante prévue au programme.

152. Samedi 2 juin 2012, à la suite d'une demande pour une réunion informelle des vice-présidents employeur et travailleur émanant des coordinateurs régionaux des gouvernements, le vice-président employeur a assisté à cette réunion informelle et expliqué qu'il ne négocierait pas une liste de cas en présence des gouvernements. Il a confirmé qu'il transmettrait une déclaration précisant la position des membres employeurs à propos de l'échec de la négociation sur la liste des cas.

153. Les membres employeurs ont ensuite proposé une piste possible pour la Commission de la Conférence et formulé les suggestions suivantes:

- Les membres employeurs conservent leur soutien à l'application des normes du travail pour autant que soit respecté un authentique tripartisme des mandants de l'OIT.
- L'éclaircissement proposé doit apparaître clairement dans tous les documents du Bureau international du Travail et de la commission d'experts préparés en vue d'un débat et d'une discussion devant la Conférence internationale du Travail ou le Conseil d'administration.
- Il y a lieu de réexaminer d'urgence les méthodes de travail et le mandat du système de contrôle des normes internationales du travail (y compris son interaction avec d'autres domaines de l'OIT), notamment la commission d'experts, la Commission de la Conférence et le Bureau international du Travail.
- Les vice-présidents employeur et travailleur devront se réunir avec la commission d'experts chaque année avant d'entamer leurs travaux, et la commission d'experts devra interagir beaucoup plus étroitement avec les bureaux des employeurs et des travailleurs, au sein du BIT, afin de renforcer la coopération et la gouvernance. Les activités de la commission d'experts devraient s'inscrire dans un cadre tripartite fixé de commun accord. Dans le passé, les membres employeurs ont proposé de modifier la présentation des rapports de la commission d'experts afin qu'ils rendent mieux compte des points de vue tripartites. Plus précisément, les membres employeurs ont proposé que les employeurs, les travailleurs et les gouvernements aient la possibilité d'exposer dans les rapports de la commission d'experts leurs points de vue sur des questions liées au contrôle des normes, notamment sur l'application et l'interprétation de conventions prises individuellement.

-
- Il y a lieu de réexaminer d'urgence le Département des normes internationales du travail du Bureau international du Travail. Le rôle des fonctionnaires du BIT exige d'eux le respect du tripartisme et de l'impartialité dans leurs actions. Leur rôle consiste à seconder et faciliter le travail des mandants tripartites de l'OIT, ce qui exige de la neutralité et de la pondération. Cela nécessite un personnel composé de fonctionnaires internationaux politiquement neutres, qui aident la commission d'experts dans son travail; ce ne doit pas être la commission d'experts qui aide le Bureau dans son travail. La neutralité est propice à des relations professionnelles internationales matures et respectueuses entre les gouvernements, les employeurs et les travailleurs.
 - Les relations avec d'autres institutions internationales doivent être respectées pour faire en sorte que les points de vue de l'OIT soient ceux de ses mandants tripartites.

154. En conclusion, les membres employeurs déclarent que l'OIT est maintenant confrontée à une crise multiforme concernant l'interprétation du droit de grève en rapport avec la convention n° 87. Nul ne peut accepter d'être perplexe ou induit en erreur quant à la nature réelle d'un texte de l'OIT simplement parce qu'il est revêtu de son logo ou qu'il est muet sur sa nature. Il ne s'agit pas seulement d'un problème se rapportant à l'étude d'ensemble, parce qu'il touche aussi des cas de la convention n° 87 devant être contrôlés par la Commission de la Conférence. L'absence d'une mention expresse du droit de grève dans la convention n° 87 signifie que, concrètement, la commission d'experts prend des décisions politiques et outrepassé ainsi son mandat. La prise de décision est du domaine exclusif des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. La commission d'experts peut remettre des avis sur l'application, elle ne peut pas définir l'application au nom de l'OIT et certainement pas arrêter des droits nouveaux et des obligations nouvelles en matière de droit de grève dans le cadre de la convention n° 87. Il est important que tous les gouvernements, employeurs et travailleurs alertent leurs mandants ainsi que les autorités concernées quant au statut réel de l'interprétation du droit de grève que donne la commission d'experts.

155. Les membres travailleurs ont souligné que la situation vécue aujourd'hui est du «jamais vu» dans l'histoire de la Commission de l'application des normes. La déclaration qui suit résulte de longues discussions avec le groupe des travailleurs de la commission qui, alarmé par le déroulement des événements, a souhaité une déclaration faite en des termes clairs et forts mais néanmoins constructifs. Pour les membres travailleurs, la commission doit travailler et des cas doivent pouvoir être discutés sans délai, comme l'ont demandé avec vigueur les représentants gouvernementaux présents vendredi soir et samedi après-midi.

156. Les membres travailleurs ont relevé qu'il résulte de la lecture des comptes rendus provisoires de la commission des années précédentes que, depuis quelques années, la question du choix des cas individuels est devenue un exercice très difficile, et pas seulement en raison de l'évolution de la situation politique ou économique dans de nombreux Etats. Des considérations liées aux mécanismes de contrôle eux-mêmes ont été mises en évidence par les membres employeurs qui, dès 2010, ont commencé à exprimer leur volonté d'affaiblir les méthodes de contrôle. Pourtant, en 2009, le porte-parole du groupe des employeurs déclarait ceci: «Les membres employeurs ont souligné que la participation de la présidente de la commission d'experts aux travaux de la commission reflète le rôle d'investigation essentiel que joue la commission d'experts en relation avec le travail de la Commission de la Conférence. Sans l'aide de la commission d'experts, cette commission ne pourrait fonctionner.» (*Compte rendu des travaux* n° 16, paragr. 42.) Ceci est évidemment vrai et, comme le rappelait vendredi dernier M. Yokota, président de la commission d'experts, la commission d'experts prend tout en compte lorsqu'elle établit ses

rapports. Elle a une vision globale des informations apportées et, sur cette base, elle fait une analyse du droit et de la pratique.

157. Les membres travailleurs ont souligné qu'en 2010 les membres employeurs avaient sonné une première charge en règle contre un grand nombre de principes communément acceptés et reconnus comme garants du travail de cette commission – organe de contrôle de l'application des conventions ratifiées de l'OIT. Les membres employeurs ont clairement fait savoir, à plusieurs reprises, qu'à leur avis la gouvernance tripartite dans le contrôle de l'application des normes était compromise ou, du moins, qu'il y avait une faille dans ce processus de gouvernance tripartite.
158. Les membres travailleurs ont souligné qu'en 2011 ils avaient rappelé que la liste devait être composée ensemble, c'est-à-dire avec les employeurs, et que c'est ensemble qu'un compromis devait être atteint, le veto n'ayant pas sa place dans ce processus, que ce soit directement (en rejetant un pays donné) ou indirectement (en établissant des critères restrictifs). Ils avaient alors précisé que la règle ne peut pas être que l'une des parties doive toujours courber l'échine et qu'il était regrettable que le fonctionnement basé sur un consensus soit de plus en plus difficile à atteindre.
159. Les membres travailleurs ont souligné qu'ils sont, cette année, très brutalement confrontés au fait que les membres employeurs contestent le mandat de la commission d'experts, essentiellement en ce qui concerne l'interprétation du droit de grève sous la convention n° 87. A cet égard, il convient de clarifier que cette contestation de l'étude d'ensemble et du mandat de la commission d'experts ne vient que des membres employeurs à qui il n'appartient pas de faire des remarques au nom de cette commission à l'encontre du système de contrôle. La conséquence directe de cette contestation a été qu'un veto explicite a été exprimé vis-à-vis du possible examen de cas individuels pour lesquels le droit de grève aurait pu découler de la discussion.
160. Les membres travailleurs ont considéré que cette confrontation avait été « brutale » pour les raisons suivantes. Comme toutes les années, un important travail préparatoire a été mené au sein du groupe des travailleurs. Ce travail de préparation est fait de manière sérieuse car, pour les membres travailleurs, la discussion des cas individuels les plus graves, lors de la Conférence, est un moment unique. C'est le seul moment où ils peuvent exposer ouvertement et sans crainte les atteintes nombreuses aux droits que les normes de l'OIT leur reconnaissent. Le rapport de la commission d'experts a été publié le 28 février 2012. L'étude d'ensemble l'a été à la même date. Les versions électroniques de ces documents ont été publiées sur le Web le 2 mars 2012. Au cours de la 313^e session du Conseil d'administration, qui s'est déroulée en mars 2012, les employeurs n'ont, à aucun moment, donné de signal quant à d'éventuelles critiques sur le rôle de la commission d'experts, ni sur un excès de pouvoir de sa part quant à son interprétation du droit de grève. Ce n'est que le vendredi 1^{er} juin 2012, au moment de la discussion du rapport général, que les membres employeurs ont clairement exposé, dans le cadre de cette commission, leur vision sur cette divergence de vues. Or, sur la base des rapports publiés, le travail préparatoire du groupe des travailleurs a commencé en mars 2012, par des coordinations régionales, ensuite par une réunion internationale qui s'est tenue à Bruxelles, le 2 avril. Il s'est terminé en mai par une série de contacts ouverts, francs et confiants avec le porte-parole du groupe des employeurs de cette commission. Ce dernier a alors, sans aucune réserve, proposé la liste des cas de son groupe sans faire aucun commentaire sur le mandat de la commission d'experts, ni sur une quelconque réserve à discuter de la convention n° 87. Une liste préliminaire de 49 cas a ainsi été établie et acheminée par le BIT vers les gouvernements, en date du 8 mai 2012.
161. Compte tenu de leur conception de l'approche du travail de contrôle de l'application des normes, les membres travailleurs ont très sincèrement pensé que l'apport du groupe des

employeurs, par le biais de leur porte-parole qui a fait des suggestions sur les cas à intégrer dans la liste provisoire, signifiait qu'un travail préparatoire semblable à celui des membres travailleurs avait été réalisé. Et ce d'autant plus que la liste devait être communiquée aux gouvernements.

162. Les membres travailleurs ont reconnu sans mal que, dans certains pays, les droits des employeurs sont aussi violés et que des thématiques plus techniques tiennent à cœur aux membres employeurs. Rien n'oblige évidemment à procéder à un travail préparatoire au sens où les membres travailleurs le concevoient. Chaque groupe est en effet libre d'organiser son travail. Mais prendre les mécanismes de contrôle au sérieux impose un travail préalable pour soi-même et pour ceux impliqués dans le processus de discussion. C'est pourquoi les membres travailleurs étaient certains qu'il était possible de travailler de façon constructive, dès leur arrivée à la Conférence. Il n'était pas imaginable alors que l'établissement de la liste finale des 25 cas individuels, à discuter dans cette commission, serait aussi dramatique qu'il ne l'a été cette année. Jamais les membres travailleurs n'ont pensé qu'ils auraient été conduits à faire la proposition qu'ils ont faite vendredi soir.
163. Les membres travailleurs ont souligné que leur objectif est bien entendu de mettre ensemble et de façon consensuelle l'accent sur les cas les plus graves, de donner un signal très clair aux gouvernements inscrits sur cette liste quant au caractère grave de leurs manquements. Il est bien évident que définir une liste préliminaire de 49 cas a déjà constitué un travail très frustrant pour de nombreux travailleurs présents dans cette salle. Même s'ils avaient déjà compris que le cas de leur gouvernement ne serait pas évoqué, de nombreux collègues ont néanmoins fait le déplacement vers Genève, vers la Conférence, seule enceinte où leurs voix peuvent être entendues et où ils peuvent participer effectivement aux discussions.
164. Les membres travailleurs ont rappelé ce que le membre travailleur de la Colombie a déclaré vendredi: la confection de la liste définitive a toujours été un exercice difficile mais cette liste n'est pas un butin de guerre, elle n'exige pas de prise d'otages et, la sagesse l'emportant toujours, une liste consensuelle pourra certainement être présentée aux gouvernements. Beaucoup de membres travailleurs attendaient ce consensus, ce signal politique sérieux que l'on croit encore au dialogue social, au fonctionnement des mécanismes de contrôle de l'OIT et donc aux normes.
165. Les membres travailleurs ont déclaré avoir l'impression que, pour les membres employeurs, cette session de la commission est déjà terminée et que tout ira bien demain, et qu'en 2013 le travail reprendra comme si rien ne s'était passé. Cependant, il sera nécessaire de réfléchir aux suites à donner. Les membres employeurs ont fait des propositions mais cette tâche relève du Conseil d'administration qui devra se saisir sans tarder des derniers événements. Les membres travailleurs ont souligné que cette commission n'est pas l'endroit pour en discuter. En prendre conscience avant la Conférence aurait permis à cette commission d'avancer dans son travail de contrôle au lieu de créer une situation de crise préjudiciable à tous.
166. Les membres travailleurs ont déclaré qu'ils voulaient, plus que quiconque, traverser cette tempête. Les employeurs ont besoin des travailleurs et de leurs représentants, ils ne doivent pas l'oublier. Sans paix sociale, sans interlocuteur, ce sera la loi de la jungle et plus question de productivité ou de croissance. Les membres travailleurs se sont demandé si l'intention était une remise à plat des pactes sociaux qui régissent les relations industrielles dans bon nombre de pays.
167. Les membres travailleurs ont souligné que les gouvernements sont choqués, ce qui est compréhensible. Les membres travailleurs le sont également et ils sont perdants: parce que les membres travailleurs ont joué le jeu et que, dès le mois de mars, certains collègues ont

déjà renoncé à voir leur situation évoquée par solidarité avec d'autres collègues auxquels ils ont donné priorité; parce que les membres travailleurs sont pris en otage dans un prétendu combat qui oppose les employeurs à la commission d'experts; parce que la discussion du rôle de la commission d'experts et de sa compétence pour interpréter le droit de grève n'appartient pas à cette commission mais au Conseil d'administration; parce qu'au travers du sabotage des mécanismes de contrôle ce sont les droits des travailleurs qui sont méprisés; parce que ce sont les travailleurs et leurs familles qui sont les premières victimes du fait que les situations graves dans lesquelles ils vivent ne peuvent pas être discutées.

- 168.** Les membres travailleurs se sont demandé ce que veulent les membres employeurs au terme de cette stratégie qui s'est construite au fil du temps et certainement depuis les travaux de cette commission en 2010. A cette époque, les membres travailleurs avaient déjà dû réagir aux mêmes attaques que celles réitérées cette année – sans sommation – au début des travaux de la commission. Les membres travailleurs se sont demandé si les membres employeurs veulent la fin de la commission d'experts et si la prochaine victime sera le Comité de la liberté syndicale. Ils ont rappelé que ces organes sont pourtant nommés de façon tripartite.
- 169.** Les membres travailleurs ont déclaré que, vendredi soir, en absence de liste négociée, et prenant le risque de choquer de nombreux membres travailleurs, le vice-président travailleur a dû présenter une proposition à cette commission. Ceci a été fait au profit des seuls gouvernements car les membres employeurs avaient quitté la salle sans sommation alors que le président n'avait pas levé la séance. Il n'y avait pas de liste négociée car les conditions qui étaient imposées par les membres employeurs aux membres travailleurs étaient inacceptables. En absence de liste finale, le vice-président travailleur a donc proposé de traiter 25 cas à prendre de la liste dite longue telle que communiquée aux gouvernements le 8 mai. Un premier groupe était composé des cinq cas de double note de bas de page. Un second groupe était composé de 20 cas, pris dans cette longue liste, en commençant depuis la lettre K vers la suite de l'alphabet en français. Cette proposition de travail était basée sur la méthode de travail convenue dans le document D.1. La technique d'élaboration choisie, livrée à la pure logique alphabétique en langue française, est et reste très délicate. Les membres travailleurs ont rappelé à cet égard que la liste – longue ou courte – est un des éléments du système de contrôle lui-même car, à travers cette liste, un signal clair est fourni aux gouvernements que la situation du non-respect des conventions de l'OIT ne peut plus perdurer sur leur territoire. Etre sur la liste longue, c'est un signal que la pression est mise et que la communauté internationale est saisie de la gravité d'une situation de mépris des droits des travailleurs. C'est la seule solution pour avancer dans la dignité.
- 170.** Au terme de ces explications, les membres travailleurs ont souhaité faire acter que ce qui se passe au sein de cette commission n'est pas de leur volonté. A aucun moment, il n'y a eu d'accord sur une liste comme certains ont essayé de le faire croire. Les membres travailleurs n'ont jamais rompu le dialogue et ont toujours fait preuve de bonne foi. Ils ne sont en rien responsables des contestations avancées par les membres employeurs quant au rôle de la commission d'experts et à son pouvoir d'interpréter les liens entre la convention n° 87 et le droit de grève. Au demeurant, les membres travailleurs ont déclaré ne pas cautionner ces contestations. Ce type d'argumentation n'a pas été porté à la connaissance des membres travailleurs avant la Conférence, ni lors du Conseil d'administration du mois de mars, ni lors des contacts pour établir la liste préliminaire, ni à d'autres moments, ou par une voie quelconque.
- 171.** Les membres travailleurs ont conclu en déclarant qu'il est pour eux inacceptable de se voir imposer des conditions purement exorbitantes et qui dépassent la compétence de cette commission, parce qu'elles sont de nature politique. Les membres travailleurs ne peuvent

pas accepter ces oukases, fondés sur des éléments sur lesquels ils n'ont aucune prise, au sein de cette commission, et qui ont pour conséquence que les cas sélectionnés en mai pourraient ne jamais être discutés. Tout cela est regrettable et c'est un gaspillage immense: de nombreux syndicats et des organisations patronales investissent du temps et de l'argent dans le travail de cette commission tout comme les gouvernements. Ces personnes ne peuvent pas revenir les mains vides. Cette dépense d'argent notamment est incompréhensible d'autant plus si l'on pense aux appels des membres employeurs qui encouragent l'OIT à être plus économe. Les membres travailleurs en ont appelé à la sagesse de tous et ont déclaré qu'ils restent ouverts à toute solution agréée et négociée de manière constructive.

- 172.** Le membre gouvernemental du Soudan, s'exprimant au nom du groupe gouvernemental, a regretté qu'il n'y ait pas de liste de cas individuels à examiner devant cette commission. Il a estimé qu'une discussion plus approfondie sur les points importants soulevés par les membres employeurs et travailleurs doit avoir lieu dans une enceinte appropriée. L'orateur estime aussi que la situation démontre clairement la nécessité de revoir les méthodes de travail de cette commission.
- 173.** Le membre gouvernemental du Pakistan, s'exprimant au nom des membres gouvernementaux du groupe de l'Asie et du Pacifique (GASPAC), a déclaré que son groupe accorde une grande importance au système de contrôle pour promouvoir les normes de l'OIT et contrôler leur application. Depuis de nombreuses années, c'est au moyen de ce système que les gouvernements reçoivent des partenaires sociaux les orientations leur permettant de surmonter les difficultés liées au respect des valeurs et principes fondamentaux au travail. Parallèlement, les gouvernements sont d'avis qu'il conviendrait de rationaliser davantage ce système, afin qu'il soit plus efficient et plus équitable. Ils estiment nécessaire d'établir des critères en vertu desquels les partenaires sociaux sélectionneraient plus objectivement, et au moment voulu, les cas à examiner. Une telle réforme conduirait sans nul doute à un système de contrôle plus transparent, plus efficace et qui lui conférerait une autorité incontestable. Il a indiqué que, compte tenu des événements survenus l'an passé et pendant les débats de la commission cette année, une telle réforme est inévitable et doit être au centre des priorités. En même temps, le GASPAC estime que le retard inutile dans la finalisation de la liste des cas individuels à examiner cette année a provoqué de graves inconvénients pour les gouvernements. En conséquence, le GASPAC a demandé que cette question particulière soit réglée avant de traiter des cas individuels devant cette commission à l'avenir.
- 174.** La membre gouvernementale du Niger, s'exprimant au nom des membres gouvernementaux du groupe africain, a appuyé l'analyse du groupe gouvernemental sur l'absence de la liste des cas individuels et a estimé que cette situation regrettable a mis en évidence la nécessité de revoir les méthodes de travail concernant l'élaboration de la liste des cas, qui nécessite plus de transparence et des critères objectifs partagés par tous. La situation actuelle doit mener à une réflexion urgente sur la révision de l'ensemble du système de contrôle des normes internationales du travail. A l'avenir, il sera nécessaire et indispensable de communiquer la liste des cas individuels bien avant le début des travaux de la Conférence afin de permettre aux Etats de préparer leur réponse. Enfin, au regard du retard pris cette année, aucune liste ne peut être objectivement examinée durant la présente session de cette commission.
- 175.** Le membre gouvernemental du Brésil, s'exprimant au nom du GRULAC, a déclaré que la position du GRULAC n'a pas changé. Depuis 2011, le groupe fait valoir qu'il conviendrait d'éviter que ne se reproduisent les événements survenus à la 100^e session de la Conférence, et que soit publiée la liste conformément au plan de travail, le deuxième jour de la session de la commission. Le groupe a demandé une fois encore de respecter ces délais au Conseil d'administration en novembre 2011 et en mars 2012. Le GRULAC a fait preuve de

souplesse en acceptant la publication de la liste au plus tard le troisième jour de la session de la commission. Le quatrième jour de la session de la commission, le groupe a demandé que soit publiée la liste des cas le jour même, ce qui témoigne de sa bonne volonté et de sa souplesse. Le groupe a toujours affiché la même position et le même engagement à l'égard du système de contrôle de l'OIT et le mandat constitutionnel de la commission. Il a estimé totalement inacceptable la situation actuelle et a fait part de la nécessité de revoir les procédures de la commission. Les incertitudes rencontrées aujourd'hui nuisent à la crédibilité de la commission. L'élaboration de la liste des cas à examiner est une prérogative des partenaires sociaux. Comme pour toute prérogative, c'est avec responsabilité et respect à l'égard des gouvernements que doit se dérouler le processus. Une fois encore, la façon dont il s'est déroulé témoigne d'un manque de respect à l'égard des gouvernements, puisqu'ils n'ont pas eu le temps de se préparer ni de prendre part aux débats. Pour terminer, l'orateur a réitéré la nécessité de respecter le délai fixé pour la publication de la liste des cas à examiner et de modifier les procédures de la commission, afin d'en accroître l'objectivité et la transparence, et de garantir un plus grand respect à l'égard des membres gouvernementaux.

176. La membre gouvernementale des Etats-Unis, s'exprimant au nom du groupe des PIEM, a indiqué qu'à la séance d'ouverture de la commission le groupe des PIEM s'est associé à l'appel unifié du groupe gouvernemental d'adopter rapidement la liste des cas individuels à examiner. Le blocage qui a suivi et qui a empêché l'adoption de la liste est sans précédent depuis quatre-vingt-cinq ans qu'existe la commission, ce qui est à la fois décevant et affligeant.
177. La position ferme et de longue date du groupe des PIEM est que les gouvernements ne doivent pas participer à l'élaboration de la liste des cas à examiner. Cette position est inchangée. L'oratrice a souhaité qu'il soit pris note du fait que les gouvernements n'ont pas participé aux négociations liées à la liste des cas et qu'ils n'ont jamais demandé à y participer. La Conférence doit comprendre que les gouvernements n'ont aucune part de responsabilité dans la situation actuelle.
178. Si les gouvernements n'ont pas participé à l'élaboration de la liste des cas individuels, ils constituent néanmoins un élément clé de la commission. Les gouvernements ratifient et appliquent les conventions, et acceptent de débattre des questions de conformité avec les groupes des travailleurs et des employeurs à la Conférence internationale du Travail. La situation créée à la Conférence a placé les gouvernements dans une position extrêmement difficile et le groupe des PIEM regrette le manque de courtoisie clairement démontré à leur égard.
179. Il appartient aux partenaires sociaux de s'accorder sur une liste définitive des cas individuels à examiner. Si les partenaires disposent du droit de s'accorder sur les critères à appliquer pour constituer cette liste, le groupe des PIEM estime qu'il n'est pas approprié que les membres employeurs et travailleurs s'accordent sur une liste conditionnée par des questions extérieures sur lesquelles les gouvernements ont un rôle à jouer, tant dans les discussions que dans le processus décisionnel qui s'y rapporte.
180. Le groupe des PIEM estime que le rôle de la Commission de l'application des normes est d'examiner le rapport de la commission d'experts concernant les cas individuels, et non de remettre en question la valeur de ce rapport. Les questions soulevées par les membres employeurs doivent être traitées dans une enceinte appropriée, et le groupe des PIEM ne pense pas que la Commission de l'application des normes en soit une, et demande à la Conseillère juridique du BIT de communiquer les options possibles.
181. Plusieurs raisons expliquent pourquoi le groupe des PIEM est profondément affligé par la non-adoption d'une liste de cas individuels par les partenaires sociaux. Premièrement, la

non-adoption de la liste de cas individuels empêche la commission de mener à bonne fin ses travaux très importants visant à contrôler l'application des normes dans les pays, comme prévue par la Constitution de l'OIT et les précédentes décisions de la Conférence internationale du Travail. Deuxièmement, le système de contrôle de l'OIT est unique en son genre, de même qu'un élément essentiel du mandat et de la mission de l'Organisation. Les mécanismes de contrôle de l'OIT sont depuis longtemps cités comme étant les mécanismes les plus perfectionnés et fonctionnant le mieux du système international. La situation actuelle a non seulement des répercussions négatives sur la commission, mais aussi sur l'ensemble du système de contrôle de l'OIT, et risque d'entamer de façon irréparable la crédibilité de l'Organisation tout entière.

- 182.** Le groupe des PIEM a toujours appuyé l'indépendance, l'impartialité et l'objectivité de la commission d'experts, ainsi que son autonomie. Le groupe peut comprendre que certains membres ou groupes au sein de la Commission de l'application des normes aient des points de vue différents de ceux de la commission d'experts, mais tous les membres ont le droit fondamental d'exprimer leur point de vue. Néanmoins, il est regrettable que les événements de ces derniers jours aient conduit à créer une situation qui pourrait nuire à la crédibilité de l'OIT et de son système de contrôle.
- 183.** A ce stade se pose la question de savoir ce qu'il va advenir de la commission. A ce propos, le groupe des PIEM s'est dit encouragé par le fait que, dans son exposé devant la commission, le président de la commission d'experts ait explicitement exprimé la volonté de poursuivre un dialogue constructif avec la commission sur des questions au centre du conflit actuel. En outre, la question relative au droit de grève dans le cadre de la convention n° 87 est un problème de longue date que le dialogue tripartite n'a pas permis de régler à ce jour. Le groupe des PIEM note que l'article 37 de la Constitution de l'OIT prévoit que l'interprétation juridique de questions de cet ordre peut être soumise à la Cour internationale de Justice.
- 184.** L'oratrice a conclu à la nécessité d'impliquer les gouvernements dans les discussions et les décisions sur des questions autres que la négociation de la liste et, à cet égard, le groupe des PIEM se félicite de l'occasion qui est ainsi donnée de travailler avec les partenaires sociaux afin de remédier aux préoccupations exprimées par les membres employeurs. Le groupe des PIEM tient à réitérer son profond attachement au système de contrôle de l'OIT et au rôle joué par la Commission de l'application des normes. Il est aussi déterminé à aller de l'avant sur un mode positif, constructif, dans l'esprit du tripartisme.
- 185.** Les membres employeurs ont déclaré que, malheureusement, ils partent désormais du principe qu'il n'y aura pas de liste de cas individuels cette année. Ils conviennent aussi de la nécessité de poursuivre la discussion sur les points qui ont été soulevés. Ils rappellent que la Conférence internationale du Travail est l'instance suprême de l'OIT, que c'est à elle qu'il appartient de trouver une solution et que la question ne doit pas être déférée au Conseil d'administration. Il faut incontestablement arriver à un accord sur les méthodes de travail de la commission, et des réformes s'imposent. De plus, ils ont insisté sur le fait que l'attitude, les actions et les négociations des membres employeurs relèvent de la bonne foi. Ils ont rappelé que les membres employeurs ont toujours eu l'intention de respecter les délais des gouvernements et que les négociations qui se sont poursuivies au-delà de la limite fixée à jeudi après-midi ne se voulaient pas discourtoises envers les gouvernements. Lorsque les méthodes de travail seront discutées, il faudra prendre en considération la communication, compte tenu de la taille de la commission. Enfin, les membres employeurs réitérent leur vif attachement à la Commission de la Conférence et à un authentique tripartisme.
- 186.** Les membres travailleurs ont insisté sur le fait qu'ils ne pouvaient pas donner leur accord sur un avertissement («a disclaimer») à apposer sur l'étude d'ensemble, qui est le résultat

d'analyses menées par la commission d'experts. Les membres travailleurs trouvent qu'il ne revient pas à la Commission de l'application des normes et certainement pas aux membres employeurs et aux membres travailleurs seuls de discuter d'un tel avertissement car une telle discussion relève de la compétence de tous les mandants de l'OIT. Cette approche a été confirmée par de nombreux gouvernements. Néanmoins, sans en tenir compte, les employeurs continuent à insister sur l'insertion d'une telle mention. Les membres travailleurs pourraient éventuellement donner leur accord sur une déclaration commune constatant la divergence de vues sur le rôle et le mandat de la commission d'experts. Aussi, ils pourraient envisager de discuter de cette divergence de vues, là où elle devrait être discutée, c'est-à-dire au niveau du Conseil d'administration. Il reviendrait ainsi au Conseil d'administration d'élaborer un plan pour traiter le sujet. La Constitution de l'OIT prévoit aussi la compétence de la Cour internationale de Justice pour l'interprétation des conventions. Les membres travailleurs regrettent énormément que les membres employeurs ne puissent pas donner leur accord à une telle approche. Ils ont conclu en affirmant qu'un véritable dialogue social tripartite ne pouvait pas se tenir dans une situation d'impasse.

Réponse de la représentante du Secrétaire général

187. La représentante du Secrétaire général, en réponse aux commentaires formulés par les membres employeurs, a confirmé que la Commission de la Conférence n'avait jamais, depuis sa création en 1926, été confrontée à une situation comme celle à laquelle elle faisait face actuellement. La commission était le point culminant du système de contrôle, en vertu d'un mandat constitutionnel, mais, cette année, elle n'avait rempli son mandat que de manière partielle, puisqu'elle l'avait rempli en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, mais pas en vertu de l'article 22.
188. Le Département des normes internationales du travail avait fourni son soutien au système de contrôle et continuerait à le faire en toute neutralité, avec équilibre et impartialité. Le Bureau était gouverné par l'article 9 de la Constitution de l'OIT, par le Statut du personnel du Bureau et par les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux. L'article 9 de la Constitution prévoit que, dans l'accomplissement de leurs devoirs, les membres du personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Les articles 1.1 et 1.4 du Statut du personnel prévoient que tous les membres du Bureau ne doivent ni solliciter ni accepter d'instructions, dans l'exercice de leurs fonctions, d'aucun gouvernement ou autre autorité extérieure au Bureau international du Travail. Ils sont soumis à l'autorité du Directeur général et sont responsables envers lui dans l'exercice de leurs fonctions. L'oratrice a également rappelé que le travail du Département des normes internationales du travail n'avait jamais été mis en cause jusqu'à ce jour par les instances officielles de l'Organisation. Bien au contraire, il avait été félicité à de nombreuses reprises par le passé par l'ensemble des organes de contrôle, y compris par les groupes de la Commission de la Conférence.
189. Elle a indiqué qu'il est clair que les principes et recommandations de la commission d'experts, du Comité de la liberté syndicale et les recommandations de la Commission de la Conférence sont des opinions et des recommandations qui ne sont donc pas contraignantes. Elles n'en ont pas moins une autorité morale énorme. Les conventions internationales du travail et les recommandations ont incontestablement plus d'autorité juridique qu'aucune autre recommandation émanant d'un organe de contrôle.
190. Les principes de la commission d'experts applicables au droit de grève ont une source tripartite: le Comité de la liberté syndicale. Il est difficile de comprendre comment ces principes pourraient être remis en cause dans le cadre de la commission d'experts, alors

qu'ils sont acceptés dans le cadre du Comité de la liberté syndicale. L'oratrice a ensuite évoqué une publication intitulée *Les organisations d'employeurs et les mécanismes de contrôle de l'OIT*, publiée conjointement par le Département des normes internationales du travail et le Centre international de formation de Turin, en coopération avec le Bureau des activités pour les employeurs, qui a été signée par le Secrétaire général de l'Organisation internationale des employeurs, le directeur du Bureau des activités pour les employeurs et la directrice du Département des normes internationales du travail; elle a précisé que les employeurs avaient formulé une série de principes relatifs au droit de grève dans le contexte des organes de contrôle.

191. Un affaiblissement des mécanismes de contrôle de l'OIT entraverait l'action du Bureau visant à remédier aux problèmes auxquels étaient confrontées des organisations d'employeurs et de travailleurs dans plusieurs pays. L'oratrice a tenu à faire remarquer que beaucoup d'organisations d'employeurs ont pu exister et sont maintenant florissantes grâce à l'action de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence. Il n'est dans l'intérêt de personne de ne pas discuter des cas individuels, parce que les organisations de travailleurs comme les organisations d'employeurs sont venues à la Conférence pour lui soumettre leurs préoccupations, comme le prévoit le Règlement de la Conférence internationale du Travail.

192. De nombreuses pistes ont été proposées pour apporter une solution aux questions relatives au droit de grève. Il faut avoir à l'esprit que toute décision de renvoyer la question du droit de grève à la Cour internationale de Justice, comme le prévoit l'article 37 1) de la Constitution de l'OIT, pourrait avoir pour effet de rendre les principes relatifs au droit de grève obligatoires, alors qu'il ne s'agit pour l'instant que de «*soft law*». Il ne faut pas oublier que les membres de la commission d'experts sont nommés par le Conseil d'administration suivant un processus tripartite. L'oratrice a conclu en déclarant que c'est un jour sombre pour le système de contrôle et qu'elle partage les préoccupations exprimées pendant la séance de la commission.

Réponse du président de la commission

193. Le président a exprimé ses vifs regrets à propos de la situation actuelle. Quoiqu'il en soit, il reste optimiste parce qu'elle devrait permettre une réflexion pour la recherche d'une solution. Les partenaires sociaux ont les mêmes objectifs de justice sociale, de paix et de bien-être, et la confiance qui les unit n'est pas rompue.

Réponse de la Conseillère juridique

194. En réponse à une question du groupe des PIEM au sujet des options dont dispose la Commission de la Conférence pour traiter les questions soulevées par les membres employeurs à propos des mécanismes de contrôle et quelles seraient les modalités et l'enceinte appropriées pour le faire, la Conseillère juridique a présenté deux options. La première consisterait à créer, dans le rapport de la Commission de l'application des normes, un chapitre particulier rendant compte de la teneur de la discussion et des différents points de vue exprimés à propos du fonctionnement de cette commission, notamment ceux portant sur les rapports de la commission d'experts. Ce chapitre pourrait s'achever par une requête demandant à la Conférence de décider de demander au Directeur général de communiquer ce chapitre au Conseil d'administration, ainsi que par une autre requête de suivi approprié d'urgence. Les termes de cette requête pourraient être précisés dans la décision proposée et pourraient comporter des suggestions quant à la manière dont la Conférence poursuivrait l'examen de la question à la suite de l'initiative prise par le Conseil d'administration dans le cadre de son mandat, y compris d'éventuelles

propositions pertinentes en matière de réforme du fonctionnement de la Conférence. Deuxièmement, les membres de la commission concernés pourraient soumettre le texte d'un projet de résolution à la commission qui le soumettrait à la Conférence en même temps que son rapport. Cette résolution pourrait prendre note des différents points de vue qui se sont exprimés pendant la session et demander un examen des questions soulevées et du fonctionnement de la commission, et notamment pour ce qui a trait aux rapports de la commission d'experts. Elle pourrait inviter le Conseil d'administration à se pencher d'urgence sur la question, dans le contexte de sa réflexion en cours sur la réforme de la Conférence ou de toute autre manière appropriée. Cette résolution serait présentée et discutée dans les conditions prévues à l'article 63 du Règlement de la Conférence.

* * *

195. Le président a indiqué qu'il se doit de clore la discussion puisqu'il n'a pas été possible d'adopter une liste des cas à discuter pendant cette session de la Commission de la Conférence.

F. Discussion de suivi sur les suites à donner

196. Le membre gouvernemental du Soudan, s'exprimant au nom du groupe gouvernemental, a déclaré que son groupe n'était actuellement pas en mesure de débattre des questions importantes de procédures liées au fonctionnement de la Commission de la Conférence et aux rapports de la commission d'experts. Le groupe gouvernemental a pris note des options présentées par la Conseillère juridique, qui a recommandé d'inclure dans le rapport de la Commission de l'application des normes un chapitre particulier reflétant le contenu de la discussion sur le sujet, ainsi que les différents points de vue exprimés. Le groupe gouvernemental a proposé que le chapitre particulier se termine en appelant la Conférence internationale du Travail à demander au Directeur général de transmettre ce chapitre au Conseil d'administration et à lui demander aussi de prendre d'urgence les mesures de suivi appropriées.
197. Le membre gouvernemental du Bélarus a appuyé la déclaration du groupe gouvernemental et a ajouté que la question du chapitre particulier est importante et qu'elle devrait être portée à l'attention de la Conférence internationale du Travail.
198. Les membres employeurs étaient convaincus que les réflexions sur la situation permettront à la commission de trouver une solution, étant donné l'objectif commun des mandants tripartites – la justice sociale. Ils se sont dits satisfaits de l'avis juridique donné par la Conseillère juridique et s'attendent à ce que la commission d'experts soulève d'autres questions. Néanmoins, les membres employeurs craignent que les deux options proposées par la Conseillère juridique ne nécessitent un laps de temps supplémentaire pour mettre au point une solution, et ils ont demandé à cette commission, bien qu'étant un organe souverain et la plus haute instance du système de contrôle, de renvoyer la question devant un organe inférieur, à savoir le Conseil d'administration. Ils sont d'avis que le problème ne sera pas réglé devant le Conseil d'administration et qu'il sera renvoyé ultérieurement devant la Conférence internationale du Travail. Il est donc préférable de trouver dès maintenant une solution plutôt que de faire perdurer la crise. En conséquence, les membres employeurs ont proposé d'ajouter le texte suivant dans un paragraphe d'introduction à l'étude d'ensemble et au rapport de la commission d'experts:



Vingt et unième séance

Jeudi 14 juin 2012, 10 h 10

Présidence de M. Alburquerque de Castro

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'APPLICATION DES NORMES: PRÉSENTATION, DISCUSSION ET APPROBATION

Original espagnol: Le PRÉSIDENT

Nous allons maintenant passer à l'examen du rapport de la Commission de l'application des normes. Ce rapport comporte trois parties que vous retrouverez dans le *Compte rendu provisoire* n° 19.

J'invite les membres du bureau de la commission à monter à la tribune: M. Paixão Pardo, président, M. Syder, vice-président employeur, M. Marc Leemans, vice-président travailleur, et M. Katjaimo, rapporteur.

Je donne tout d'abord la parole à M. Katjaimo afin qu'il nous présente le rapport.

Original anglais: M. KATJAIMO (gouvernement, Namibie; rapporteur de la Commission de l'application des normes)

C'est pour moi un plaisir et un honneur de présenter en plénière le rapport de la Commission de l'application des normes. Celle-ci est un organe permanent de la Conférence qui est habilitée, en vertu de l'article 7 du Règlement de cette dernière, à examiner les mesures prises par les Membres pour donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont partie, ainsi que les informations des rapports concernant les conventions communiqués par les Membres en vertu de l'article 19 de la Constitution.

La commission constitue un forum unique en son genre au niveau international. Elle permet à des acteurs de l'économie réelle provenant de toutes les régions du monde de se réunir, aussi bien dans les périodes de prospérité économique que lors des récessions. La réunion de ces divers groupes permet d'engager un dialogue tripartite fructueux, mais peut également parfois poser des difficultés.

La commission, confrontée cette année à une situation inédite, n'a pas été en mesure d'examiner les cas individuels de violation des droits du travail. Si elle n'a pas été à même de s'acquitter pleinement de son mandat, elle n'en a pas moins mené de multiples discussions dont il est rendu compte dans le rapport dont vous êtes saisi.

Le rapport comprend deux parties qui correspondent aux principales questions examinées par la commission.

La première partie concerne l'examen par la commission des questions générales relatives aux normes et à l'étude d'ensemble de la commission d'experts qui portait, cette année, sur les huit con-

ventions fondamentales. La deuxième partie porte sur la séance spéciale de la commission consacrée à l'examen du respect par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930.

Je souhaite mettre en lumière les points marquants des délibérations de la commission concernant chacune de ces questions. La commission a eu le plaisir d'accueillir le président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations qui, pendant la première semaine de la session, a participé aux travaux de la commission en qualité d'observateur et a eu ainsi l'occasion de s'exprimer devant la commission.

La commission a également examiné l'étude d'ensemble de la commission d'experts sur les conventions fondamentales portant sur les droits au travail, à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. La commission a mené des débats approfondis sur l'étude d'ensemble et rappelé que les huit conventions fondamentales sont étroitement reliées entre elles et se renforcent mutuellement. La commission a constaté que ces conventions conservent toute leur pertinence et sont utiles pour faire face aux problèmes actuels et émergents qui touchent aux principes et droits fondamentaux au travail. La commission a souligné que des progrès importants ont été enregistrés dans l'application de ces conventions, et elle a souligné à cet égard l'importance de l'assistance technique qui permet d'améliorer l'application des conventions fondamentales et de lever les obstacles qui empêchent leur ratification.

Malheureusement, la commission n'a pas été en mesure d'établir des conclusions aux fins de la discussion récurrente consacrée aux principes et droits fondamentaux au travail, faute de consensus entre les partenaires sociaux sur la teneur de ces conclusions. Un bref résumé de la discussion sur l'étude d'ensemble a cependant été présenté à la commission pour la discussion récurrente.

En vertu de la résolution adoptée par la Conférence en 2000, la commission a tenu une séance spéciale visant à examiner l'évolution de la question du respect par le gouvernement de Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. La commission s'est félicitée des avancées réalisées dans la mise en œuvre des recommandations formulées par la commission d'enquête en 1998 et a constaté que de nombreuses mesures importantes avaient été prises par le gouvernement du Myanmar depuis sa réunion de l'an dernier. La commission s'est également félicitée du plan d'action détaillé mis au point, dans le cadre d'une concertation entre le gou-

vernement et l'OIT. Elle a souligné que tous les partenaires sociaux ainsi que les organisations de la société civile doivent pouvoir participer activement à l'établissement des priorités et aider à appliquer les composantes du plan les mieux à même de favoriser l'application immédiate de la recommandation de la commission d'enquête.

La commission a encouragé le gouvernement et l'OIT à suivre de près les progrès enregistrés dans la mise en œuvre de ce plan d'action. La commission a par ailleurs estimé qu'il conviendrait de continuer à renforcer les mesures prises pour soumettre le travail forcé à des sanctions pénales; elle juge nécessaire d'assurer la pleine et entière application de la législation récemment adoptée, seul moyen de garantir tant la responsabilisation pénale instituée par la loi que l'application de sanctions dissuasives contre le recours au travail forcé dans tous les secteurs.

La commission a invité une fois encore toutes les institutions du système des Nations Unies à poursuivre leur collaboration dans le cadre des initiatives destinées à assurer l'élimination effective du travail forcé au Myanmar. Elle a demandé, une fois de plus, à tous les investisseurs de veiller à ce que leurs activités au Myanmar ne soient pas mises au service de la perpétuation ou de l'extension du travail forcé, mais qu'elles contribuent au contraire à la complète éradication de cette pratique, dans le strict respect des normes internationales du travail.

Enfin, la commission a demandé que l'on donne davantage de moyens au bureau du Chargé de liaison, afin qu'il soit en mesure d'aider le gouvernement, les partenaires sociaux et toutes les autres parties prenantes à participer pleinement aux initiatives visant à éliminer le travail forcé, notamment en aidant les communautés à mieux connaître et, partant, à mieux exercer leurs droits et leurs devoirs.

S'agissant maintenant de la discussion générale de la commission consacrée à des questions d'intérêt général, l'une des questions mises en exergue par les membres de la commission est celle du respect par les Etats Membres de leurs obligations en matière de rapports. Les travaux de la Commission de l'application des normes, au même titre que ceux de la commission d'experts, reposent essentiellement sur les informations contenues dans les rapports soumis par les gouvernements. Cette année, la commission a une fois encore constaté que, malgré le suivi renforcé mis en place par les commissions, et malgré des résultats positifs, de graves difficultés persistent. Il est donc nécessaire, voire crucial, d'accomplir des progrès encore plus marqués pour garantir l'effectivité du système de contrôle de l'OIT. La commission a redemandé au Bureau de fournir aux Etats Membres l'assistance technique nécessaire pour leur permettre de s'acquitter des obligations prévues par la Constitution en matière de présentation de rapports. La commission a relevé à cet égard que le Bureau met en œuvre des programmes d'assistance technique expressément destinés aux Etats Membres qui ont des difficultés à remplir leurs obligations, que ce soit pour l'application des normes internationales du travail ou pour l'établissement des rapports correspondants.

Comme je l'ai mentionné il y a un instant, la commission n'a pas été en mesure d'examiner les cas individuels mais, soucieuse d'éviter tout autre dysfonctionnement des mécanismes de contrôle de l'OIT, elle a prié les gouvernements figurant dans la

liste préliminaire des cas de soumettre à la commission d'experts un rapport qui sera examiné lors de sa prochaine session. La commission a également consacré plusieurs séances aux moyens à envisager pour qu'une telle situation ne se reproduise pas. Au terme de consultations tripartites, une décision a été adoptée, dont voici la teneur.

La commission note que des vues différentes ont été exprimées quant au fonctionnement de la commission concernant les rapports de la commission d'experts qui lui ont été soumis pour examen, comme indiqué aux paragraphes 21, 54, 81 à 89, 99 à 103 et 133 à 224 du présent rapport.

La commission recommande à la Conférence: 1) de demander au Directeur général de communiquer ces vues au Conseil d'administration; et 2) d'inviter le Conseil d'administration à donner la suite qu'il convient de toute urgence, notamment par le biais de consultations tripartites informelles avant sa session de novembre 2012.

Il ressort clairement de la session de cette année qu'il est important, malgré les divergences, de rechercher des solutions constructives. Plusieurs membres de la commission se sont dits profondément attachés aux activités de cette dernière. Il faut donc espérer que des mesures efficaces lui permettront de mener à bien ses travaux sans heurts l'année prochaine.

Je tiens à remercier le président, M. Sérgio Paixão Pardo, ainsi que les vice-présidents employeur et travailleur, M. Christopher Syder et M. Marc Leemans, du travail qu'ils ont accompli cette année. Je recommande à la Conférence d'approuver le rapport de la Commission de l'application des normes.

Original anglais: M. SYDER (employeur, Royaume-Uni; vice-président employeur de la Commission de l'application des normes)

Au nom du groupe des employeurs, je sou mets à cette Conférence le rapport de la Commission de l'application des normes.

Vous l'avez devant les yeux et le rapporteur l'a fort bien présenté. En général, le rapport du groupe des employeurs se compose de deux parties: la première qui porte sur certains éléments des travaux de la commission et, ensuite, un examen des suites qui seront données aux réflexions issues de la 101^e session de la Conférence internationale du Travail.

Néanmoins, cette année, vous conviendrez tous que nous sommes passés par des moments difficiles. Ces derniers jours, nombreux sont ceux qui, avec humour et souvent une pointe de sarcasme, ont félicité les employeurs de l'avoir emporté.

Beaucoup de choses ont été dites dans les médias externes mais la plupart sont erronées.

Que les choses soient claires. Les employeurs sont convaincus que personne n'a gagné quoi que ce soit au cours de cette malheureuse expérience parce qu'aucun cas n'a été examiné et que notre commission n'a pas rempli son mandat constitutionnel. Par conséquent, cette année, je dérogerai à la tradition parce que nous voulons être transparents et dire comment nous voyons le tripartisme au sein de la commission et donner notre point de vue sur la manière dont les normes du travail devront être contrôlées à l'avenir.

Je commencerai par souligner que nous approuvons la majorité des points de l'étude d'ensemble qui, pour la première fois, a porté sur la totalité des huit conventions fondamentales. L'étude

d'ensemble a montré que des progrès ont été accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre des conventions fondamentales à maints égards. Cela est encourageant mais beaucoup reste encore à faire.

Je dois maintenant passer à des questions plus controversées.

Je voudrais répéter ce que j'ai dit l'an dernier devant cette plénière au nom du groupe des employeurs. J'avais dit que «l'ultime responsabilité du contrôle de l'application des normes repose sur les mandants tripartites de l'OIT», c'est-à-dire notre propre commission, la Commission de l'application des normes de la Conférence. L'article 23, paragraphe 1, de la Constitution énonce clairement que les résumés des rapports communiqués par les Membres en application des articles 19 et 22 doivent être soumis à la Conférence tripartite pour examen et évaluation.

J'ai également déclaré que le contrôle de l'application des normes doit être au service des mandants tripartites de l'OIT. Ses résultats doivent tenir compte de leurs besoins, ceux des employeurs entre autres. J'ai affirmé en outre que la commission d'experts n'était pas une commission politique et ne devrait l'être en aucun cas, et que nous étions intimement convaincus que l'objectif de l'étude d'ensemble était d'aider les mandants tripartites à mieux comprendre quel est le sens des dispositions d'un instrument donné, comment être en conformité avec celles-ci et quelles mesures prendre pour ce faire.

J'ai enfin déclaré que l'orientation politique de plus en plus prononcée de l'étude d'ensemble nuisait à la valeur technique de l'analyse et modifiait dès lors l'objet des obligations au titre de l'article 19 de la Constitution.

Ces observations sont malheureusement encore plus pertinentes cette année. Elles ne sont pas nouvelles, elles ont été formulées pendant des décennies par mes prédécesseurs, Ed Potter et Alfred Wisskirchen notamment.

J'aimerais maintenant évoquer certaines préoccupations liées au statut des experts et de l'étude d'ensemble. Le fait est que l'étude d'ensemble est un guide pour aider la Commission de la Conférence dans son travail de supervision de l'application des normes par les Etats Membres de l'OIT. L'étude d'ensemble, comme le rapport de la commission d'experts sur les conventions ratifiées, n'est pas un document adopté par les mandants tripartites de l'OIT, en l'occurrence les gouvernements, les employeurs et les travailleurs, lequel ferait autorité. L'étude d'ensemble et le rapport de la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations sont établis avec l'aide du Bureau international du Travail. Les gouvernements, les employeurs et les travailleurs ne participent pas à leur rédaction ou leur publication. C'est lors de la Conférence internationale du Travail, et non pas pendant le Conseil d'administration, que les gouvernements, les employeurs et les travailleurs ont pour la première fois l'occasion d'étudier ces publications dans leurs groupes respectifs.

Notre commission est la plus haute instance du système de contrôle, et cela doit être respecté. En dehors de l'OIT, cette importante distinction est souvent oubliée ou mal comprise. Les études d'ensemble sont considérées comme reflétant la position de l'Organisation, ce qui n'est pas du tout le cas. Il serait préjudiciable que les opinions des experts soient considérées comme celles de

l'Organisation dans d'autres institutions de l'ONU ou d'autres instances internationales. Cela nuirait aux relations tripartites et affaiblirait le mécanisme de contrôle de l'OIT. C'est une question que nous vous invitons à examiner au Conseil d'administration.

Cette situation est aggravée par le fait que l'étude d'ensemble a été publiée et diffusée dans le monde entier sans l'approbation préalable de la commission. Nous sommes conscients du fait que les conventions de l'OIT, les conventions fondamentales, sont déjà intégrées dans le Pacte mondial des Nations Unies, les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, le Cadre de référence Ruggie du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, l'initiative ISO 26000 et la Déclaration sur les entreprises multinationales.

Nos Membres nous demandent comment ils doivent respecter les instruments sur les droits humains qui font référence aux conventions fondamentales. Le système de contrôle de l'OIT s'adresse seulement aux Etats Membres, et pas aux entreprises. Il est donc essentiel que, lorsque d'autres institutions internationales utilisent les conventions fondamentales, elles le fassent en bonne et due forme. Une compréhension correcte des conventions fondamentales est impérative pour les entreprises car ces instruments sont utilisés dans des accords-cadres internationaux, dans des accords d'entreprise transnationaux et dans des accords-cadres européens avec les syndicats internationaux, et souvent sans y être définis. Selon nous, les porte-parole des employeurs et des travailleurs devraient se réunir avec la commission d'experts chaque année avant d'entamer leurs travaux, et la commission d'experts devrait interagir beaucoup plus étroitement avec les bureaux des employeurs et des travailleurs, au sein du BIT, afin de renforcer la coopération et la gouvernance. Les activités de la commission d'experts devraient s'inscrire dans un cadre tripartite fixé d'un commun accord.

Dans le passé, les membres employeurs ont proposé de modifier la présentation des rapports de la commission d'experts afin qu'ils rendent mieux compte des points de vue tripartites. Plus précisément, les membres employeurs ont proposé que les employeurs, les travailleurs et les gouvernements aient la possibilité d'exposer dans les rapports de la commission d'experts leurs points de vue sur des questions liées au contrôle des normes, notamment sur l'application et l'interprétation de chacune des conventions.

Le tripartisme, élément intrinsèque de la démocratie, est essentiel pour établir un consensus quant au sens, à la portée et à l'application des normes de l'OIT.

Pour renforcer la crédibilité du contrôle des normes dans le monde du travail et aider le Bureau dans le cadre de ce processus de contrôle, ACT/EMP et ACTRAV doivent être dotés de ressources égales et participer pleinement aux activités du Département des normes internationales du travail.

Cette année, la situation s'est, à notre avis, aggravée parce que la commission d'experts a publié une étude d'ensemble sur les huit conventions fondamentales de l'OIT avant notre Conférence, en exprimant des points de vue très controversés concernant le droit de grève dans la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. En outre, je dois souligner que cette an-

née les experts ont formulé 73 observations sur la convention n° 87, dont 63, c'est-à-dire 86 pour cent, avaient trait au moins en partie à divers aspects du droit de grève. Il importe de rappeler que, l'an dernier au cours de la plénière, j'ai déclaré qu'un certain nombre de cas individuels examinés portaient sur divers aspects du droit de grève. Chacun sait que les employeurs ont toujours vigoureusement contesté les interprétations des experts concernant le droit de grève du fait qu'ils estiment qu'il n'y a dans la convention n° 87 aucune base juridique fondant ce droit.

Pendant de nombreuses années, nous avons présenté de manière exhaustive des arguments juridiquement fondés, notamment dans le contexte de l'étude d'ensemble de 1994 sur la convention n° 87 lors de nombreuses discussions sur des cas individuels en plénière ainsi que dans la *Revue internationale du Travail*.

Malheureusement, nos préoccupations de longue date n'ont pas été prises en considération dans l'étude d'ensemble de cette année.

Les employeurs considèrent que la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ne dit rien sur le droit de grève. Et comment pourrait-il en être autrement? Lorsque cet instrument a été négocié, le droit de grève n'a fait l'objet d'aucun accord permettant de l'inclure dans la convention. Selon les employeurs, il ne s'agit donc pas d'une question sur laquelle les experts devraient exprimer quelque opinion que ce soit.

En s'exprimant sur cette question, les experts font de la politique et empiètent sur un domaine qui relève exclusivement des gouvernements, des travailleurs et des employeurs de l'Organisation. Les experts ont pour mandat de commenter l'application de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et non d'interpréter un droit de grève que cette dernière serait prétendument censée contenir. Lorsque la commission d'experts a été créée, la Conférence internationale du Travail a défini, à sa huitième session, en 1926, que «la commission d'experts ne devrait pas assumer de fonctions d'ordre judiciaire et qu'elle ne serait pas compétente pour donner des interprétations des dispositions des conventions ni pour se prononcer en faveur d'une interprétation plutôt que d'une autre».

Ce mandat n'a pas changé. Si les experts peuvent émettre des avis sur l'application, ils ne peuvent pas définir l'application au nom des mandants ni arrêter des droits nouveaux ou des obligations nouvelles en matière de droit de grève.

On pourrait faire valoir que l'interprétation que les experts ont faite du droit de grève dérive de celle qu'en fait le Comité de la liberté syndicale. Cependant, les employeurs se sont également opposés pendant de nombreuses années à l'utilisation par les experts des cas de ce comité pour examiner la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, dans la mesure où le Comité de la liberté syndicale émet des recommandations non contraignantes au cas par cas sur la base des obligations constitutionnelles en matière de liberté syndicale et non sur les conventions sur la liberté d'association.

Tout en reconnaissant l'importance tant du Comité de la liberté syndicale que des experts, les employeurs voient malheureusement d'un œil critique la confusion et le manque de certitude en ce qui

concerne les relations entre les différents organes de contrôle.

Les employeurs se sont toujours élevés contre toute vue selon laquelle les interprétations du droit de grève par les experts feraient jurisprudence ou constitueraient même une «soft law». Dans la mesure où les experts n'ont pas de mandat judiciaire au sein de l'OIT, soumettre la question de leurs interprétations du droit de grève au sein de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, à la Cour internationale de Justice n'a pas de sens.

En outre, ni le Comité de la liberté syndicale ni le Conseil d'administration, auquel il soumet ses recommandations, ne crée de jurisprudence ou ne supervise les normes du travail. Pour la même raison, le renvoi des recommandations du Comité de la liberté syndicale devant la Cour internationale de Justice n'est pas approprié.

Il est important de rappeler encore une fois que le Bureau n'est pas l'Organisation. L'Organisation, c'est les mandants du Bureau, à savoir les gouvernements, les employeurs et les travailleurs. Cela signifie que le Bureau doit être très prudent lorsqu'il fait référence aux vues des experts et qu'il les met en avant. Il doit en effet éviter que ces vues ne soient considérées comme celles de l'Organisation dans les conférences d'autres institutions du système des Nations Unies ou dans les forums internationaux.

Que les choses soient claires. Le groupe des employeurs reconnaît l'existence d'un droit de grève au niveau national dans de nombreuses juridictions, mais nous ne reconnaissons pas, en substance, que la définition du droit de grève devrait être celle qui est proposée par les experts.

L'organe compétent pour décider de toute règle applicable au droit de grève reconnu par l'OIT est la Conférence. Autrement, c'est aux systèmes juridiques nationaux qu'il appartient de régler la question. Les experts n'ont pas mandat pour interpréter la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Une norme de l'OIT relative au droit de grève devrait faire l'objet d'un accord politique conclu sur une base tripartite par la Conférence.

Par exemple, les questions relatives au droit de grève énumérées ci-après devraient être examinées sur une base tripartite plutôt que d'être confiées aux experts: les grèves licites, y compris les grèves de solidarité et les grèves politiques; les services essentiels, en particulier ceux qui reposent sur une base restreinte; la légalité de l'occupation des lieux de travail pendant les grèves; la légalité des piquets de grève; les sanctions dissuasives en cas de grève illícite, etc.

Lorsque nous réfléchissons à la surveillance future des normes de travail, il importera d'être transparent sur ce qui s'est effectivement passé cette année. Pour résumer, étant donné que les employeurs sont opposés de longue date à l'interprétation du droit de grève par les experts, ils ont essayé de clarifier le mandat des experts en ce qui concerne l'étude d'ensemble.

Les employeurs ont attiré l'attention des travailleurs sur cette question importante, et les porte-parole des travailleurs ont ensemble négocié et formulé le projet d'éclaircissement suivant: «L'étude d'ensemble fait partie du processus de contrôle régulier et est le résultat de l'analyse de la commission d'experts. Elle n'est pas un texte adopté par les

mandants tripartites.» La proposition des employeurs était que le Bureau international du Travail reçoive l'instruction d'insérer immédiatement cet éclaircissement dans les publications de l'étude d'ensemble de cette année et du rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, y compris dans la version disponible en ligne sur le site de l'OIT.

Il n'est pas possible de retirer simplement les interprétations des experts puisque le Bureau international du Travail a déjà publié l'étude d'ensemble contenant l'interprétation du droit de grève par les experts.

Les employeurs ont été clairs sur le fait que, sans cet éclaircissement concernant l'étude d'ensemble, ils ne pourraient pas accepter la supervision de cas relatifs à de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, qui comprendrait des interprétations du droit de grève par les experts. Sinon leur position ne serait ni logique ni cohérente. Tous les autres cas sur la longue liste provisoire pourraient être examinés, notamment les cas les plus graves faisant l'objet d'une double note de bas de page.

Les nombreuses négociations confidentielles menées avec les travailleurs ont malheureusement débouché sur une impasse, principalement à cause de la demande d'éclaircissements que nous avons formulée et du lien avec les cas portant sur le droit de grève.

Si les éclaircissements avaient pu faire l'objet d'un accord, les employeurs estiment qu'une liste de cas aurait pu être négociée avec succès le vendredi matin de la première semaine.

Du point de vue des employeurs, les éclaircissements proposés étant factuels, ils n'auraient pas dû faire l'objet d'une controverse. Nous avons ensuite proposé, au sein de la commission, une solution qui faisait référence à la position concertée des experts en 1926, confirmée en 1947. Cependant, il n'a pas été possible de parvenir à un consensus sur une approche convenable.

Les employeurs sont déçus que les arguments que nous avons avancés concernant le mandat des experts, qui sont des arguments corrects sur le plan factuel et juridique, aient suscité une réaction qui n'avait rien à voir avec notre position et qui a souvent donné lieu à des interprétations erronées de notre position. Les risques associés à une mauvaise interprétation ou une mauvaise utilisation de l'étude d'ensemble subsistent. D'importantes questions relatives à la communication et à la gestion de la commission ont été soulevées cette année. Nous en retirerons tous quelque chose et nous devons faire mieux à l'avenir.

L'une des principales tâches de notre commission est d'examiner les cas des Etats Membres qui auraient commis des violations des normes internationales du travail. Il n'était pas question pour nous de refuser d'examiner quelque cas que ce soit, et nous pensons en particulier à la Serbie, à l'Uruguay. Nous aurions aimé également examiner le cas de l'Ouzbékistan.

Maintenant, nous avons trouvé une issue à la situation qui impliquera le Conseil d'administration et des consultations informelles au niveau tripartite. Les employeurs sont impatients de réaffirmer que le mandat qui a fait l'objet d'un accord en 1926, et qui a été confirmé en 1947, est toujours valable. Nous nous réjouissons de le faire dans un environnement libre de toute ingérence extérieure qui aggraverait la situation.

La neutralité et la capacité d'écouter les mandants contribueront à établir des relations professionnelles internationales mûres et respectueuses entre gouvernements, employeurs et travailleurs.

Nous nous réjouissons de travailler de nouveau avec les partenaires sociaux pour régler ces questions avant la prochaine Conférence, car nous ne pouvons pas demeurer dans une situation où le droit de grève empêche une liste de cas d'être examinés par les employeurs et les travailleurs.

Cette année encore, notre président, M. Sérgio Paixão Pardo, mérite des remerciements tout particuliers pour la façon très ferme mais très juste dont il a dirigé les réunions. Il a vraiment incarné le calme dans la tempête et nous ne devons pas oublier que c'est grâce à son optimisme et son esprit que nous sommes parvenus à trouver une voie à suivre pour aller de l'avant.

Nous devons également remercier le Bureau qui nous a apporté son aide au cours de cette année difficile et inhabituelle. Nous remercions également les gouvernements. Comme je l'ai dit dans notre commission, nous n'avons jamais eu l'intention de leur créer des ennuis.

Nous remercions notre rapporteur, M. David Katjaimo, qui nous a permis de garder un équilibre. Permettez-moi également de remercier le groupe des employeurs et, tout particulièrement, mes collègues, M. John Kloosterman, M. Paul Mackay, M^{me} Sonia Regenbogen, M. Juan Mailhos, M. Jorge de Regil, M. Peter Anderson, M. Alberto Echavarría et M^{me} Zodwa Mabuza, pour l'aide qu'il m'ont apportée.

J'aimerais également exprimer ma très grande gratitude et toute mon admiration à M^{me} Alessandra Assenza, à M^{me} Haymel Brito, de l'Organisation internationale des employeurs, à M. Christian Hess et à M^{me} Jennifer Bernardo d'ACT/EMP pour le soutien qu'ils m'ont apporté. Leur aide nous est extrêmement précieuse. Je remercie aussi M. Marc Leemans, porte-parole travailleur, et son équipe.

Pour dire les choses simplement, nous avons vraiment traversé, cette année, une expérience qu'aucun de nous n'oubliera jamais.

Enfin, mais c'est également très important, tous nos remerciements aux interprètes qui, comme d'habitude, ont fait un excellent travail cette année.

Pour conclure, je réaffirme, une fois de plus, le soutien continu du groupe des employeurs en faveur d'un mécanisme de contrôle de l'OIT efficace et pertinent.

(La séance est levée à 10 h 55.)

Vingt-deuxième séance

Jeudi 14 juin 2012, 11 h 50

Présidence de M. Alburquerque de Castro

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'APPLICATION DES NORMES: PRÉSENTATION, DISCUSSION ET APPROBATION (SUITE)

Original espagnol: Le PRÉSIDENT

Nous reprenons l'examen du rapport de la Commission de l'application des normes et passons au premier point de l'ordre du jour.

J'ai le plaisir de donner la parole à M. Leemans, délégué des travailleurs de Belgique et vice-président travailleur de la commission.

M. LEEMANS (*travailleur, Belgique; vice-président travailleur de la Commission de l'application des normes*)

Lors de cette Conférence, la Commission de l'application des normes n'a pas pu mener à bien ses travaux. Je souhaite m'expliquer au mieux sur cet échec dont j'espère très sincèrement qu'il ne mettra pas à mal l'OIT.

La Commission de l'application des normes est une commission permanente, et fait partie des mécanismes de contrôle réguliers de l'application des normes de l'OIT. L'examen de l'étude d'ensemble basé sur le rapport des experts est une compétence de notre commission. L'étude d'ensemble de 2012 portait sur les huit conventions fondamentales.

Il était attendu que notre commission présente des conclusions communes à la commission de la discussion récurrente mais l'attaque en règle menée par le groupe des employeurs contre l'étude d'ensemble l'a malheureusement empêché. Le groupe des travailleurs a insisté une fois de plus sur le tripartisme qui fonde le fonctionnement de l'OIT et qui est unique au sein des institutions des Nations Unies.

Ce tripartisme est essentiel et il ne doit pas être mis en danger. En ma qualité de porte-parole du groupe des travailleurs, j'ai rappelé l'originalité du système de contrôle de l'application des normes. Dépourvu de sanctions pénales ou financières, il n'est donc efficace que par le biais des mécanismes de contrôle réguliers et spéciaux. Le rôle de la commission d'experts est là fondamental. Son travail est un outil essentiel et permanent pour une meilleure application des normes et ce rôle consiste à préparer, dans des conditions incontestables de rigueur scientifique, d'indépendance et d'objectivité; le travail qui sera assumé après par la Commission de l'application des normes se base là-dessus et il faut s'assurer de la correcte application des normes en droit et en pratique.

Le rôle des experts est aussi de nouer un dialogue avec les gouvernements à travers les demandes directes. Les experts ont un rôle pédagogique, tant à travers les études d'ensemble que par la désignation des cas de progrès. Les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent, sur la base du rapport de la commission des experts, trouver des éléments juridiques et pratiques pour faire avancer l'application des normes de l'OIT, pour les promouvoir.

Le travail de notre commission, et l'examen par elle des cas individuels, est un autre aspect fondamental du mécanisme de contrôle. Il s'appuie sur le travail des experts, mais, en outre, l'examen tripartite des cas individuels confère aux activités de notre commission une autorité exemplaire. Grâce à cette analyse collective tripartite des cas individuels, notre commission, par le biais des conclusions qu'elle adopte, fait clairement pression sur les Etats soit simplement défaillants, soit totalement réfractaires.

Malgré cela, et sans sommation, dès la première semaine de cette Conférence, nous avons été brutalement confrontés au fait que le groupe des employeurs contestait le mandat des experts, essentiellement par rapport à leur interprétation relative au lien entre la convention n° 87 et le droit de grève. Brutalement, je dis, pourquoi?

Comme auparavant, un important travail préparatoire avait été mené au sein du groupe des travailleurs, dès le mois de mars 2012, et en avril et en mai. Cette préparation est prise très au sérieux parce que pour les travailleurs, la discussion des cas individuels est plus grave lors de la Conférence, c'est un moment unique. C'est le seul moment où ils peuvent exposer ouvertement et sans crainte les atteintes nombreuses aux droits que les normes de l'OIT leur reconnaissent.

Le rapport des experts a été publié le 28 février 2012. L'étude d'ensemble l'a été à la même date. Les versions électroniques de ces documents ont été publiées sur le Web en date du 2 mars 2012 et pendant la 313^e session du Conseil d'administration en mars 2012, les employeurs n'ont à aucun moment donné de signal quant à d'éventuelles critiques sur le rôle de la commission des experts, ni sur un excès de pouvoir de leur part quant à leur interprétation du droit de grève.

Ce n'est que le vendredi 1^{er} juin 2012 que les employeurs ont exposé, dans le cadre de notre commission, leur vision sur cette divergence de vues. La conséquence directe en a été qu'un veto explicite a été exprimé vis-à-vis du possible examen de cas

individuels où le droit de grève pouvait intervenir dans la discussion. Il est à ce moment-là clairement apparu que pour le groupe des employeurs, l'interprétation donnée par les experts du droit de grève était fondamentalement inacceptable parce qu'elle ne reflétait pas la vision des employeurs.

N'ayant plus eu l'occasion de m'expliquer sur le droit de grève vu le déroulement des événements, je reviens sur cette question qui doit être clarifiée tant pour les employeurs que pour les gouvernements présents dans cette salle.

Qu'on le veuille ou pas, le droit de grève n'est pas qu'une matière nationale à traiter et à juger en fonction de faits liés à une pure opportunité temporelle ou économique. On peut supposer qu'avancé cette analyse, le groupe des employeurs entend suggérer que les juridictions nationales seront plus enclines à tenir compte des réalités économiques et des besoins des entreprises dans leurs décisions, plutôt que des intérêts des travailleurs.

Le groupe des employeurs pense sans doute que les cours et tribunaux seront moins conservateurs ou moins partiaux que ne le sont les organes de contrôle de l'OIT, notamment les experts. C'est faire offense à l'indépendance des juges et c'est négliger la suprématie du droit international en général par rapport à des traités internationaux ratifiés. Les cours et tribunaux nationaux doivent, dans leurs décisions sur cette thématique, respecter une hiérarchie entre les sources de droit qui placent, sans aucun doute possible, les traités internationaux au-dessus des lois nationales, des ratifications.

En dehors des conventions n^{os} 87 et 98, je prendrai pour exemple le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, mais aussi des textes d'application régionale tels la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Charte sociale européenne, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou le protocole additionnel à la Convention américaine sur les droits humains en matière de droits économiques, sociaux et culturels, dit *Protocole de San Salvador*.

Il y a encore d'autres exemples. La commission d'experts reconnaît, dans son étude d'ensemble de 1959, le droit de grève et le considère comme un instrument fondamental des organisations des travailleurs pour la défense de leurs intérêts économiques et sociaux. Le droit de grève est un corollaire indissociable du droit de s'organiser. C'est aussi repris dans l'avis du Comité de la liberté syndicale qui a reconnu un tel droit en 1952. Le droit de grève n'est pas mentionné de manière explicite dans la Constitution de l'OIT ni dans la Déclaration de Philadelphie ni dans les conventions spécifiques en matière de liberté syndicale. Mais il existe néanmoins une référence indirecte dans la recommandation n^o 92 sur la conciliation et l'arbitrage volontaire et dans plusieurs résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail.

La commission d'experts considère que ce droit est établi depuis le tout premier rapport élaboré dans le cadre de la première discussion suite à l'adoption de la convention n^o 87.

La commission d'experts déduit l'existence de ce droit de la lecture conjointe des articles 3 et 10 de la convention n^o 87. L'article 3 se réfère au droit pour les organisations de travailleurs et d'employeurs d'organiser leur administration et leurs activités et celui de formuler leurs programmes d'action. L'article 10 définit comme organisation toute orga-

nisation de travailleurs ou d'employeurs qui a pour objectif de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs et des employeurs.

La commission d'experts considère que, pour que les travailleurs puissent promouvoir et défendre leurs intérêts, ils doivent disposer de moyens d'action leur permettant de faire pression pour que leurs revendications aboutissent. Le sens courant de l'expression «programme d'action» inclut la grève. La grève constitue un droit collectif et est considérée comme une activité dans le sens de l'article 3.

Après de longues et très éprouvantes négociations, le 5 juin 2012, une proposition d'accord a été soumise par notre président, M. Sérgio Paixão, à l'approbation de notre commission et, à ce moment, il était trop tard pour établir encore une liste de cas individuels, et ce au grand mécontentement des gouvernements. Selon cet accord, les divergences de vues entre travailleurs et employeurs relatives au rapport de la commission des experts devront connaître une solution urgente.

Le groupe des travailleurs a accepté ce texte et la procédure qu'il entraîne. Mais la détresse face aux événements qui se sont produits est immense. Cette déclaration n'est pas une compensation au fait qu'en fin de compte aucun des cas n'a été abordé. Nous ne pourrions jamais avoir une vision positive des événements qui ont entaché nos activités. Les négociations ont été éprouvantes et elles laisseront des traces. Le déroulement des événements marquera négativement la mémoire du groupe des travailleurs ainsi que celle des experts et celle du personnel du BIT, dont l'indépendance a été prise à partie de façon inadmissible.

Le retour au pays de mes collègues travailleurs du monde entier sera douloureux et parfois marqué par la peur. Nos collègues sont venus ici pour exposer les cas de violation de leurs droits garantis par les conventions de l'OIT. Ils retournent maintenant les mains vides, sans conclusion de la part de notre commission et sans support de la communauté internationale pour leur redonner le courage d'affronter les harcèlements, les agressions, les assassinats et les violations de leur droit élémentaire à un traitement digne par les gouvernements et par les entreprises nationales ou internationales.

Dois-je demander une minute de silence à la mémoire des 25 cas que nous ne traiterons pas? Sachez que le groupe des travailleurs a organisé en son sein et de sa propre initiative un examen de certains cas au cours de réunions auxquelles les autres groupes avaient la liberté de se joindre. Cette façon de procéder a permis de valoriser le travail déjà effectué par les collègues dès la prise de connaissance du rapport des experts publié le 28 février 2012.

J'ajouterai ici qu'il est attendu des 49 pays repris sur la liste préliminaire qu'ils déposent un rapport à l'intention des experts au plus tard le 1^{er} septembre 2012. Ce rapport devra comporter une réponse aux commentaires des experts repris dans le rapport et ainsi on évitera toute rupture dans la continuité des mécanismes de contrôle. De nombreux gouvernements se sont montrés d'accord avec cette demande.

Ce furent deux semaines noires pour la Commission de l'application des normes, ce furent deux semaines funestes pour les mécanismes de contrôle dans leur ensemble. Nous avons l'impression que pour les employeurs, la session de la Commission de l'application des normes de 2012 est finie et que tout ira bien demain. Qu'en 2013, le travail reprendra comme si rien ne s'était passé. Prendre cons-

science des difficultés dès avant la Conférence, et agir dès ce moment dans le cadre d'un dialogue social de bonne foi aurait permis d'avancer plus vite et mieux, ici dans notre travail de contrôle, au lieu de créer une situation de crise préjudiciable à tous.

Nous voulons plus que quiconque traverser cette tempête. Les employeurs ont besoin des travailleurs et de leurs représentants. Ils ne doivent pas l'oublier. Sans paix sociale, sans interlocuteurs, ce sera la loi de la jungle et plus question de productivité ou de croissance.

Il me reste à remercier tout le monde maintenant. Je remercie d'abord le groupe des travailleurs et spécialement le bureau du groupe des travailleurs dans notre commission des normes qui s'est énormément impliqué. Je remercie aussi M. Sérgio Paixão Pardo, notre président, et M^{mes} Doumbia-Henry et Curtis et leurs collaborateurs du BIT pour l'aide technique et juridique apportée.

Un grand merci aussi à notre rapporteur, M. Katjaimo pour son rapport excellent. Je remercie également les membres gouvernementaux pour leurs interventions constructives et je remercie également le porte-parole des employeurs pour son implication dans nos travaux. Je remercie le personnel du BIT pour sa disponibilité et son amabilité et bien sûr les interprètes. Je remercie la Confédération des syndicats internationale et plus particulièrement Stephen Benedict et les collaborateurs d'ACTRAV, Beatriz Vacotto et Enrico Cairola.

Monsieur le Président, je vous demande d'approuver le rapport de notre commission.

Original espagnol: Le PRÉSIDENT

Je donne maintenant la parole à M. Paixão Pardo, délégué gouvernemental du Brésil et président de la commission.

Original espagnol: M. PAIXÃO PARDO (gouvernement, Brésil; président de la Commission de l'application des normes)

C'est pour moi un honneur de pouvoir partager avec tous les délégués nos vues concernant la réunion de la Commission de l'application des normes de cette année.

Nous l'avons dit au sein de la commission, et je le répète ici, je considère cette année comme une année sabbatique, une année qui nous servira à réfléchir et à proposer des solutions pour surmonter les obstacles que nous avons rencontrés. Pour la première fois depuis 1926, nous avons un an entier pour démontrer notre créativité et notre capacité d'investir dans des solutions.

Cette année, nous avons reçu M. Yokota, président de la commission d'experts, qui transmettra nos préoccupations aux autres membres de sa commission.

Nous avons également reçu M. Albuquerque, Président de la Conférence, qui nous a apporté un message d'encouragement et d'espoir, pour lequel nous le remercions.

Nous nous sommes réunis avec le Directeur général pour lui faire part de nos préoccupations et nous avons reçu un conseil avisé de sa part; celui d'écouter attentivement chacun des intervenants de notre commission et de prendre connaissance de leurs attentes concernant cet organe.

A cette fin, nous engagerons des consultations tripartites informelles pour qu'en novembre nous ayons établi un diagnostic et envisagé des solutions. Il n'y a jamais eu de vainqueur ou de vaincu. Nous avons toujours été gagnants. Mais, à présent, il est

de notre responsabilité collective de mener à bien l'une des réformes les plus importantes pour notre Conférence, à savoir réexaminer les méthodes de travail de notre commission et revoir le rôle des mécanismes de contrôle régulier afin qu'ils soient, et je cite ici les mots de la Déclaration de 2008, «indissociables, interdépendants et se renforçant mutuellement». Il s'agit d'une tâche ardue pour le Conseil d'administration et il devra la mener à bien pour que l'an prochain nous puissions redonner espoir au monde du travail.

Cette année, il n'y a pas eu de paragraphes spéciaux, des activités de coopération technique n'ont pas été proposées ou acceptées, nous n'avons pas mené de débats dramatiques et les conclusions de la commission ne comportent pas de discours empreints d'espoir.

Mais, pour ma part, je considère que nous avons fait une pause. Le monde a les yeux tournés vers notre commission, qui défend avec ferveur les idéaux que sont la liberté et la démocratie. Nous ne les avons pas oubliés. Au terme de cette année sabbatique, nous reprendrons l'examen de tous ces sujets: la liberté syndicale, la lutte contre le travail forcé et contre le travail des enfants, la sécurité et la santé au travail, les entreprises durables, la défense de la libre initiative, l'égalité entre les hommes et les femmes, la non-discrimination, les peuples indigènes et tribaux et la protection salariale.

Nous allons donc faire une pause, non sans avoir avant présenté nos excuses à tous ceux qui attendaient une réponse de la commission et qui repartent les mains vides. Je le dis avec espoir: notre commission ressortira de cette expérience plus forte encore.

Je suis convaincu que nous avons bien employé le temps qui nous était imparti. Nous avons tenu cette année une séance consacrée au Myanmar. Je me réjouis que nous ayons eu parmi nous, aujourd'hui, M^{me} Aung San Suu Kyi, prix Nobel de la paix.

Notre commission a lutté pendant bien des années pour sa liberté et nos débats ont abouti à sa venue ici aujourd'hui.

Nous espérons que, très prochainement, la liberté syndicale, l'élimination totale du travail forcé et la pleine démocratie deviendront une réalité au Myanmar. La Commission de l'application des normes poursuivra ses efforts dans ce sens.

Avant de conclure j'aimerais adresser mes remerciements à notre rapporteur, M. Katjaimo, qui cette année nous a fait part d'éléments différents mais tout aussi importants.

J'aimerais féliciter et remercier également M. Christopher Syder, pour les employeurs, et Marc Leemans, pour les travailleurs. Je leur reconnais à tous deux un grand potentiel de direction et des compétences pour le dialogue et la conciliation.

Je remercie M. Kloosterman, qui nous a accompagnés cette année du côté des employeurs, pour son charisme.

J'aimerais également remercier les porte-parole des groupes au Conseil, Daniel Funes de Rioja et Luc Cortebeeck. Mes remerciements également à M. Greg Vines, Président du Conseil d'administration, pour ses efforts afin que nous puissions surmonter nos difficultés.

Et puis mes sincères remerciements aux groupes régionaux, aux gouvernements. Nous avons pu constater, cette année, que les gouvernements pouvaient apporter beaucoup aux travaux de la commission.

Ils ont été irréprochables, ne se sont jamais opposés à débattre ou à discuter des cas. Ils ont demandé instamment que les règles soient respectées et dûment appliquées.

Merci au GRULAC, à l'Union européenne, aux PIEM, au groupe de l'Afrique, au groupe de l'Asie-Pacifique; enfin, merci à tous les gouvernements, merci pour votre disposition à contribuer au débat!

Mes remerciements en particulier au secrétariat de la commission, à M^{me} Cleopatra Doumbia-Henry qui incarne elle-même les valeurs de l'OIT: la droiture, l'impartialité et la neutralité.

Mes remerciements à M^{me} Karen Curtis, et à son équipe de soutien qui a permis l'élaboration de documents de qualité en un temps record.

Merci à nos interprètes, qui ont toujours veillé à transmettre notre message et à faciliter la communication, merci beaucoup pour vos efforts!

Enfin, je vous invite à lire avec attention notre rapport et à l'approuver.

(La séance est levée à 12 h 15.)