

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

CENT TROISIÈME SESSION
GENÈVE, 2014

COMMISSION DE L'APPLICATION DES NORMES DE LA CONFÉRENCE

EXTRAITS DU COMPTE RENDU DES TRAVAUX

- RAPPORT GÉNÉRAL
- OBSERVATIONS DE LA COMMISSION D'EXPERTS
POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS
ET RECOMMANDATIONS – CAS INDIVIDUELS
- OBSERVATIONS ET INFORMATIONS
CONCERNANT CERTAINS PAYS
- PRÉSENTATION, DISCUSSION ET APPROBATION

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
GENÈVE

général. La commission d'experts a indiqué que ses recommandations ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Cela clarifie l'étendue du mandat de la commission d'experts, sans porter atteinte à l'importance du système de contrôle. Relevant que le titre «mandat» apparaît désormais à deux reprises, soit au paragraphe 31 du rapport général et dans la Note au lecteur, les membres employeurs s'attendent à ce que la clarification qui se trouve au paragraphe 31 ne soit utilisée qu'une fois dans le rapport afin d'éviter toute confusion. Au vu de l'importance de mettre en exergue cette clarification, ils ont encouragé la commission d'experts à continuer de mettre ce paragraphe en gras dans ses rapports futurs, y compris dans les études d'ensemble.

47. Les membres employeurs ont réitéré, comme ils l'ont fait lorsque le mandat de la commission d'experts a été clarifié, qu'ils acceptent que le rôle de la commission d'experts requière un certain degré d'interprétation dans la formulation de recommandations non contraignantes. Cependant, afin de garantir la crédibilité du système de contrôle dans son ensemble, il est crucial que la commission d'experts respecte son mandat. La commission d'experts doit éviter de procéder à une forme indirecte d'action normative en ajoutant des obligations par des interprétations extensives des conventions, en comblant des lacunes apparues depuis qu'une convention a été adoptée ou en réduisant la flexibilité prévue dans les conventions par des interprétations restrictives. L'action normative appartient uniquement aux mandants tripartites de l'OIT, et les membres employeurs ont fait le vœu de défendre résolument ce principe. La commission d'experts ne peut pas remplir le vide laissé par l'absence d'un mécanisme d'examen des normes qui soit opérationnel. Il y a un consensus au sein du Conseil d'administration sur la nécessité d'un corpus normatif de l'OIT qui soit pertinent et à jour, et la mise en œuvre du mécanisme d'examen des normes est attendue à cet égard. Les avis et recommandations non contraignants de la commission d'experts ne sont pas un substitut au mécanisme d'examen des normes, et toute extension du mandat de la commission par les experts risque de porter atteinte au système de contrôle et de bloquer les travaux au sein du Conseil d'administration.
48. Les membres employeurs se sont interrogés sur la raison pour laquelle les rapports annuels de la commission d'experts sont publiés sans examen ou approbation préalable du Conseil d'administration. Une telle procédure renforcerait la gouvernance au sein du système de contrôle. De plus, la commission d'experts devrait éviter de critiquer des politiques gouvernementales générales, telles que les mesures d'austérité et la consolidation budgétaire. De tels avis ne sont pas appropriés dès lors que le mandat de la commission d'experts est d'examiner l'application des normes; elle ne dispose pas d'un mandat politique.
49. Au paragraphe 92 de son rapport général, la commission d'experts a rappelé qu'elle a exposé de manière détaillée ses observations sur le droit de grève, en tenant compte des critères utilisés par le Comité de la liberté syndicale (CLS). Cela crée le risque d'une confusion importante. Le CLS n'est ni un mécanisme de supervision des normes ni un organe tripartite en charge de l'action normative. Son travail est fondé sur le fait que la Constitution de l'OIT appelle à la reconnaissance du principe de la liberté syndicale. Les décisions prises par le CLS pour des cas particuliers ne peuvent donc pas être élevées au rang de principes généraux ou de règles générales par référence aux conventions n^{os} 87 et 98. Le CLS n'a pas compétence pour l'application des conventions, et ses recommandations ne peuvent être considérées comme faisant jurisprudence aux fins de l'interprétation des principes contenus dans les conventions. En outre, les membres du CLS officient en leur capacité personnelle et ne représentent pas les mandants de l'OIT, même s'ils viennent de leurs rangs.
50. Toujours par référence au paragraphe 92 du rapport général, les membres employeurs ont remercié la commission d'experts pour avoir reconnu que le système de contrôle prévoit la

possible remise en question des avis émis, ainsi que pour avoir confirmé que, en cas de désaccord sur la juste interprétation d'une convention, il est possible de faire recours à l'article 37 de la Constitution de l'OIT. Cela signifie que, si les mandants au sein de la Commission de la Conférence ne sont pas d'accord avec une interprétation, il est nécessaire pour le bon fonctionnement d'un système de contrôle crédible qu'un tel désaccord apparaisse dans les conclusions et qu'il soit, si nécessaire, examiné dans le cadre de l'article 37 de la Constitution. Ce besoin de visibilité ne va pas dans le sens de la déclaration des membres travailleurs mettant en cause la phrase qui avait été incluse dans la majorité des conclusions adoptées par la commission en 2013 en ce qui concerne l'application de la convention n° 87. L'inclusion de cette phrase dans les conclusions reflétait la position des membres employeurs, et le consensus à tout prix n'était plus ni durable ni crédible. Il n'y a pas d'accord au sein de la commission sur la reconnaissance d'un «droit de grève» dans la convention n° 87 tel que développé dans les recommandations non contraignantes de la commission d'experts. La crise qui a résulté de l'étude d'ensemble de 2012 a confirmé la divergence de vues entre la Commission de la Conférence et la commission d'experts sur la question de l'interprétation du droit de grève, divergence qui doit être réglée. Un nouvel examen tripartite de cette question doit être mené à la lumière de la situation globale actuelle des relations professionnelles au sein des Etats Membres de l'OIT. A cet égard, la possibilité d'une discussion à la Conférence sur le droit de grève mérite une sérieuse considération.

- 51.** Le désaccord relatif au droit de grève ne disparaîtra pas simplement parce qu'il serait ignoré ou parce que son examen serait reporté. S'agissant de la discussion de cas individuels relatifs à l'application de la convention n° 87 et qui incluent la question d'un droit de grève, les membres employeurs seront cohérents avec leur approche de 2013 et soutiendront des conclusions qui n'appelleraient pas, explicitement ou implicitement, les gouvernements à mettre leur législation et leur pratique nationale en conformité avec les règles relatives au droit de grève élaborées par la commission d'experts. Les gouvernements examinés pour leur application de la convention n° 87 sont libres de confirmer, dans le cadre du processus de contrôle, s'ils acceptent ou non les recommandations non contraignantes de la commission d'experts sur ce sujet. Lorsque cela est approprié, les conclusions doivent expressément indiquer qu'il n'y a pas de consensus sur le droit de grève et qu'elles ne couvrent donc pas ce sujet. Les membres employeurs s'attendent à ce que l'accord de 2013 soit maintenu, d'autant que la liste contient des cas relatifs au droit de grève. Les membres employeurs ont souligné que les conclusions adoptées doivent refléter les vues des participants à la discussion.
- 52.** S'agissant des cas individuels qui n'ont pas été retenus pour examen, les membres employeurs ont indiqué que le cas de l'application de la convention n° 87 par le Chili est un exemple clair d'un cas dans lequel la commission d'experts a excédé son mandat puisqu'elle demande depuis plusieurs années la modification de diverses sections du Code du travail relatives au droit de grève. Pour ce qui est de l'application de la convention n° 144 par El Salvador, les membres employeurs ont demandé au gouvernement de respecter la convention en consultant de manière significative les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, au sein du comité consultatif, afin de trouver une solution qui garantisse une composition tripartite équilibrée des comités exécutifs des institutions autonomes. Par ailleurs, des observations soumises à la commission d'experts n'ont pas été prises en compte dans plusieurs cas, y inclus celui de l'application des conventions nos 87 et 144 par la Serbie, de la convention n° 98 par l'Uruguay et de la convention n° 131 par l'Etat plurinational de Bolivie. Le cas de l'application de la convention n° 87 par le Togo contient un exemple clair de violation des principes de la liberté syndicale du fait de l'ingérence du gouvernement dans le processus d'élections du président de l'organisation la plus représentative des employeurs au niveau national, processus qui devrait être libre et démocratique.

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 sur les 19 cas individuels restants

- 201.** Les membres travailleurs ont déclaré qu'ils sont confrontés à une situation dans laquelle la négociation de conclusions consensuelles n'est plus possible et ont souligné que les membres employeurs sont venus avec des demandes qui ne font pas partie des méthodes de travail de la commission. Les membres travailleurs ont demandé aux membres employeurs de s'expliquer sur les raisons pour lesquelles des éléments non consensuels devraient être introduits dans les conclusions de la commission.
- 202.** Les membres employeurs ont souhaité clarifier leur position sur la question. Ils restent prêts à négocier les conclusions des cas examinés par la commission. De leur point de vue, ce sont les membres travailleurs qui ont refusé de négocier les conclusions de 19 cas en raison d'un désaccord entre les parties concernant une question juridique soulevée dans trois cas. Ils considèrent donc qu'il revient aux membres travailleurs d'expliquer pourquoi ils ont décidé de refuser de négocier les conclusions de 19 cas en raison de difficultés qui en concernent trois.
- 203.** Les membres travailleurs ont précisé qu'ils ne refusent pas de négocier les 19 cas qui ont été discutés, mais ont souligné qu'ils se trouvent dans l'impossibilité de négocier des conclusions consensuelles. Il est inapproprié d'introduire des éléments de divergences dans les conclusions dans la mesure où celles-ci doivent donner aux gouvernements des orientations claires afin d'adapter et d'améliorer leurs pratiques. Il n'existe des divergences de vues entre les membres travailleurs et les membres employeurs que sur trois cas, mais cela remet en question tout le mécanisme qui fonctionne depuis les années quatre-vingt. Aujourd'hui, cela concerne trois cas mais, demain, peut-être quatre, cinq ou six, selon le nombre de cas relatifs à la convention n° 87 qu'il y aura à discuter. Les membres travailleurs ont donc demandé aux membres employeurs d'expliquer les raisons pour lesquelles ils veulent inclure dans les conclusions des éléments non consensuels.
- 204.** Les membres employeurs ont souligné qu'au paragraphe 91 de son rapport général la commission d'experts a pris note des arguments présentés par les deux parties sur la question de savoir si le droit de grève est inclus dans la convention n° 87 et a observé que les opinions des deux groupes restent diamétralement opposées. La commission d'experts a donc reconnu cette divergence de vues dans son rapport. Les membres employeurs sont prêts à négocier des conclusions sur les trois cas impliquant la question du droit de grève, à condition que leurs vues sur la question soient reflétées dans ces conclusions en incluant la phrase sur laquelle les partenaires sociaux se sont mis d'accord en 2013 et qui a été adoptée par la commission. Cette phrase a été une solution de compromis lors de la Conférence de 2013. La question n'étant toujours pas résolue, les membres employeurs ont demandé à ce que cette même phrase soit incluse dans les conclusions afin de refléter leur position. Il est regrettable que les membres travailleurs refusent une telle inclusion et toute négociation des conclusions sur ces trois cas. Il est profondément regrettable que, parce que les membres employeurs demandent que cette divergence d'opinions soit reflétée, les membres travailleurs ont pris la décision de ne négocier aucune des conclusions sur les 19 cas restants. Ils demandent donc aux membres travailleurs d'expliquer pourquoi ils ont refusé de négocier 16 conclusions, même en l'absence de divergence de vues sur la supervision d'une variété de conventions. Ils souhaitent toujours négocier des conclusions pour tous les autres cas et demandent pourquoi un désaccord sur trois cas résulte en un refus de négocier sur 19 cas.

-
- 205.** Les membres travailleurs ont confirmé leur disponibilité à fournir les explications nécessaires. Ils ont souligné que la situation à laquelle la commission est confrontée n'est pas de leur fait. Ils sont disposés, conformément à ce qui a été convenu dans le cadre de l'accord au sein du Conseil d'administration, lors de sa 320^e session en mars 2014, à participer aux travaux de la commission de manière constructive. S'agissant de la référence faite par les membres employeurs au mandat de la commission d'experts, il y a lieu de rappeler que le Conseil d'administration a unanimement accepté la formulation de son mandat par la commission d'experts et qu'il ne s'agit pas ici de remettre en question ce mandat. L'opinion divergente des membres employeurs concernant le droit de grève est bien connue, mais ce n'est pas un problème à régler dans le cadre de la commission mais dans d'autres lieux, en d'autres temps et selon d'autres procédures. Après une trentaine d'années d'adoption de conclusions consensuelles, le consensus n'est aujourd'hui plus possible. Il est regrettable de constater que certains éléments ont été introduits dans le débat alors qu'il était évident qu'ils allaient créer des problèmes. Aujourd'hui, cela concerne la convention n° 87, mais demain seront peut-être concernées d'autres conventions au sujet desquelles les membres employeurs sont en désaccord avec la commission d'experts. Il faut rappeler que l'objectif des conclusions est de donner au gouvernement des consignes claires et consensuelles reflétant l'accord des deux groupes.
- 206.** En réponse aux membres employeurs, les membres travailleurs ont exposé les raisons qui ont conduit à une telle situation et ont rappelé tout d'abord certains éléments à prendre en considération pour bien comprendre cette situation et évaluer la nature des solutions susceptibles de restaurer pour l'avenir le système normatif auquel ils croient. L'OIT a un rôle déterminant à jouer pour promouvoir et réaliser le progrès, la justice sociale et les droits fondamentaux comme la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective. Le dialogue social et la pratique du tripartisme entre les gouvernements et les organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs aux plans national, régional et international sont les voies les plus pertinentes pour arriver à des solutions utiles aux travailleurs et aux employeurs comme aux gouvernements.
- 207.** Les membres travailleurs croient au système normatif de l'OIT, organisation dont la structure tripartite est unique au sein des Nations Unies. Ce système se caractérise par un contrôle de l'application des normes, en droit et dans la pratique, à travers l'interaction de la commission d'experts et de la Commission de l'application des normes, et aussi grâce au travail du Comité de la liberté syndicale qui est une autre facette tripartite des mécanismes de contrôle. Toutefois, une nouvelle approche, que les membres travailleurs refusent, semble se généraliser pour mettre en avant la *soft law* et des règles d'application purement volontaristes au détriment des normes contraignantes. Cela montre que des combats qui se sont déroulés au moment où l'OIT a été créée en 1919 sont toujours, et plus que jamais, d'actualité. Les normes conservent aujourd'hui toute leur pertinence et il n'est pas question de faire table rase du passé.
- 208.** En mars 2014, le Conseil d'administration a réaffirmé que, «pour pouvoir exercer pleinement ses responsabilités constitutionnelles, l'OIT doit absolument disposer d'un système de contrôle des normes efficace, efficient, faisant autorité et bénéficiant du soutien de l'ensemble des mandants». Il existe donc un accord tripartite, d'une part, sur le travail normatif et, d'autre part, sur le contrôle de ce travail normatif. Le Conseil a également souligné «qu'il est de la plus haute importance que la Commission de l'application des normes fonctionne efficacement et conformément à son mandat lors de la 103^e session de la Conférence internationale du Travail». Le mandat de la commission est lié à l'application des articles 19 et 35 de la Constitution et le contrôle de l'application des conventions et des recommandations suppose une discussion sur les informations que les Etats Membres, et plus particulièrement les Etats figurant sur la liste des 25 cas, vont apporter. Selon le document sur les travaux de la commission, cette liste est établie en ayant en vue «la probabilité que des discussions sur le cas auront un impact tangible» sur

le pays porté sur la liste. Cette liste est une responsabilité commune des partenaires sociaux comme l'ont souvent affirmé les gouvernements, notamment lors des discussions qui se sont tenues sur les méthodes de travail. Prendre cette responsabilité suppose que des conclusions communes et consensuelles puissent être adoptées sur les cas que les membres employeurs et travailleurs ont décidé ensemble d'examiner. Par conséquent, afin de pouvoir travailler pleinement et efficacement, selon son mandat, la commission doit pouvoir disposer de conclusions présentées conjointement par les deux groupes.

- 209.** Les membres travailleurs refusent de présenter des conclusions non consensuelles dès qu'il est question de l'interprétation de la convention n° 87 et estiment qu'une nouvelle acceptation des réserves formulées par les membres employeurs sur les cas relatifs à la convention n° 87 donnerait l'impression qu'une jurisprudence tacite s'installe au sein de la commission sur le traitement des cas de liberté syndicale. En outre, les discussions au sein de la commission sur certaines autres conventions ont montré que les membres employeurs vont s'attaquer à d'autres conventions. C'est par exemple le cas de l'application de la convention n° 98 par la Croatie, dans lequel les membres employeurs ont demandé que les conclusions reflètent leur désaccord avec l'interprétation donnée par la commission d'experts à l'article 6 de la convention. Or des conclusions n'ont de sens que si elles ont un impact tangible sur le pays concerné, et il y a lieu de se demander quel est l'effet tangible de conclusions dans lesquelles les membres employeurs font savoir qu'ils ne sont pas d'accord avec le fait que le droit de grève est reconnu dans la convention n° 87. Cette formulation n'a aucune chance d'être utile. Il y a également lieu de se demander en quoi il serait efficace de demander à un groupe de plier devant l'autre. Les membres travailleurs ont déclaré qu'ils ne comptent pas se taire et se sont référés à nouveau à la décision du Conseil d'administration de mars 2014, selon laquelle «il a jugé nécessaire d'examiner plus avant les options possibles en cas de question ou de difficulté concernant l'interprétation d'une convention». Derrière ce point se trouve une référence claire à une utilisation des paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT. Par ailleurs, le Conseil «a reconnu qu'un certain nombre de mesures pourraient être examinées en vue d'améliorer les méthodes de travail du système de contrôle des normes». Il ne s'agit pas ici d'éviter la discussion, car un groupe de travail pourra être mis en place à cet effet. En réitérant leur demande d'insérer les réserves formulées en 2013, les membres employeurs remettent clairement en cause le travail de conciliation mené au sein du Conseil d'administration.
- 210.** En 2012, alors que rien ne le laissait présager, la commission n'a pas fonctionné. En 2013, pour éviter de renouveler l'échec de 2012, les membres travailleurs ont fait des concessions à titre unique. Ils ont aussi clairement indiqué qu'ils n'accepteraient plus que la situation de 2012 ne se reproduise ou que se répète l'inclusion de la formule de 2013. Les membres employeurs, comme la liberté d'expression le leur permet, avaient alors fait part de leur désaccord mais ils étaient avertis de la position claire et déterminée des membres travailleurs. En juin 2014, les membres travailleurs étaient décidés à négocier des conclusions comme ils s'y étaient engagés en mars, mais la situation s'est présentée différemment et, pour parvenir à des solutions, ils ont été amenés à faire, tout au long des négociations, des propositions constructives. Ils ont proposé d'inclure dans le rapport de la commission, après le résumé des interventions mais avant les conclusions adoptées en commun, la phrase suivante – en gras et dans la même police de caractères que les conclusions: «La commission a pris note des opinions exprimées par le groupe des employeurs selon lesquelles il n'est pas d'accord que le droit de grève est reconnu dans la convention n° 87 et elle a rappelé que la question de l'interprétation des conventions est actuellement discutée au sein du Conseil d'administration». Les membres travailleurs ont déploré que cette proposition n'ait pas été retenue par les membres employeurs.
- 211.** Les membres travailleurs ont insisté sur le fait que l'absence de conclusions, qui n'est pas leur choix mais qui est leur sort, ne rend pas justice aux travailleurs qui, pour la seconde

fois, rentrent dans leurs pays plus fragilisés que jamais. Les membres travailleurs ont proposé que, dans le cadre du suivi de la Conférence, la commission demande aux gouvernements dont le cas a été discuté de fournir un rapport pour examen par la commission d'experts à sa prochaine réunion. Déplorant la situation qui leur a été imposée, les membres travailleurs ont conclu que l'intransigeance dont il a été fait preuve n'est jamais, dans le cadre du tripartisme et du dialogue social, une solution qui peut convenir à tous.

212. Les membres employeurs ont souligné leur engagement envers le système de contrôle de l'OIT. Ils reconnaissent la valeur incommensurable du travail de la commission d'experts et du Bureau et en son sein du Département des normes internationales du travail, travail particulièrement important en ce moment du fait d'une mondialisation accrue. Ils souhaitent participer au travail de l'Organisation, dans toutes ses dimensions, y inclus la supervision des normes internationales du travail. Ils restent pleinement engagés envers le tripartisme et reconnaissent l'unicité de l'OIT. Le tripartisme est la plus grande force de l'OIT et lui donne sa crédibilité et sa pertinence. Mais le tripartisme implique parfois des désaccords difficiles. Cela étant, il y a bien plus de questions qui unissent les membres travailleurs et employeurs que de questions qui les divisent. Il est possible d'aller de l'avant tout en permettant aux mandants tripartites d'exprimer parfois leur désaccord. Les divergences légitimes entre les membres employeurs et travailleurs sur la question de savoir si le droit de grève est inclus dans la convention n° 87 existent depuis des décennies. En 2012, il est devenu clair que cette divergence de vues devait être traitée d'une manière nouvelle. En conséquence, en 2013, les partenaires sociaux ont accepté de résoudre cette divergence en incluant dans les conclusions des six cas impliquant la question du droit de grève une seule phrase courte et simple mais qui représentait un compromis: «La commission n'a pas abordé le droit de grève dans ce cas, les employeurs n'étant pas d'accord avec le fait que la convention n° 87 reconnaisse le droit de grève». Ce compromis a permis aux membres employeurs de voir leur position reflétée de manière visible dans les conclusions de la commission.

213. Au cours de la présente session de la Conférence, les membres employeurs ont négocié la liste des cas individuels de bonne foi et la liste a été transmise aux gouvernements dans les délais prévus. Ils ont signalé aux membres travailleurs que certains cas sur la liste comportaient le droit de grève, ce qu'ils considéraient comme étant en dehors du mandat de la commission d'experts. Au cours des deux dernières années, les membres employeurs ont été transparents, tant devant la commission qu'au sein du Conseil d'administration, s'agissant de leur position selon laquelle l'opinion des membres employeurs relative au droit de grève devait être reflétée de manière visible dans les conclusions de la commission. Ils avaient donc prévenu les membres travailleurs qu'ils s'attendaient à ce que les conclusions des cas relatifs à la convention n° 87 qui comportait le droit de grève inclussent la phrase sur laquelle ils s'étaient mis d'accord en 2013. Une fois la liste des cas négociée, la commission est allée de l'avant dans ses travaux et a terminé l'examen de 25 cas en une semaine. Les discussions sur chacun de ces cas ont été productives et la commission a eu l'opportunité de fournir des orientations aux gouvernements sur la manière de garantir que la législation et la pratique nationales soient en conformité avec les conventions internationales du travail. Les membres employeurs apprécient les efforts faits par les gouvernements qui se sont déplacés à Genève ainsi que les présentations qu'ils ont données. Les travaux de la commission ont pu progresser et, de leur point de vue, ont permis la supervision des cas. Un certain nombre de cas ont soulevé des questions extrêmement graves relatives à des violations des conventions fondamentales. Les travaux ont bien progressé et des conclusions ont été adoptées pour les six cas de double note de bas de page. Les membres employeurs ont travaillé avec diligence pour aboutir à des conclusions sur les 19 autres cas. Pour seulement trois cas (Algérie, Cambodge et Swaziland), un désaccord a émergé sur la question de savoir comment refléter la différence d'opinions sur le droit de grève. Les membres employeurs ont exprimé l'espoir que le

problème puisse être réglé avec la même phrase que celle utilisée en 2013. Ils se sont aussi montrés ouverts à d'autres formes de compromis, telle l'inclusion d'une seconde phrase reflétant clairement dans les conclusions la position des membres travailleurs sur le droit de grève ou encore le recours à d'autres termes pour refléter la position des membres employeurs, dès lors que la substance aurait été conservée. La commission d'experts a observé cette divergence d'opinions, comme il ressort du paragraphe 91 de son rapport. Les membres employeurs ont proposé, comme solution de compromis, que les exacts termes de ce paragraphe soient inclus dans les conclusions. Mais les membres travailleurs ont considéré qu'en aucune circonstance l'opinion des membres employeurs ne pouvait être reflétée dans les conclusions.

- 214.** Les membres employeurs n'avaient pas proposé une nouvelle approche cette année; ils avaient cru et espéré que, dès lors que la question n'était toujours pas résolue au sein du Conseil d'administration, la phrase sur laquelle il y avait eu un accord en 2013 et qui avait été adoptée par la commission pourrait être reprise et permettre à nouveau de composer avec la divergence d'opinions. Cependant, les membres travailleurs ont rejeté cette approche. Les membres employeurs, déçus, ont pour autant tenté de rester constructifs et ont proposé de poursuivre les négociations sur les 16 cas qui n'étaient pas concernés par le désaccord. Selon eux, il y a une grande place pour le consensus sur ces cas. Ils ont été et demeurent prêts à adopter des conclusions sur les cas pour lesquels il y a un accord. Un désaccord sur une question ne doit pas être utilisé pour empêcher le consensus sur les autres questions. Le refus des membres travailleurs de chercher un accord sur des conclusions pour les 16 autres cas est regrettable.
- 215.** Les membres employeurs ont réaffirmé leur engagement envers le système de contrôle, y inclus la Commission de la Conférence. Le travail que la commission a accompli au cours des deux semaines passées est très important et central dans le travail de l'OIT. Ils regrettent que, du fait d'un choix fait par les membres travailleurs, ce travail n'ait pas atteint son point culminant, à savoir l'adoption de conclusions. Pour autant, les gouvernements ont été informés des positions de la commission sur les cas les concernant et les membres employeurs espèrent qu'ils prendront les mesures appropriées. Ils sont d'accord avec la proposition selon laquelle les gouvernements concernés devront faire rapport à la prochaine session de la commission d'experts. Ils restent engagés dans la recherche de solutions sur la question du droit de grève de manière tripartite. Selon eux, une phrase reflétant leur position ne porte en rien atteinte aux conclusions ou à l'autorité de la Commission de la Conférence. Les orientations données aux gouvernements relatives à la supervision des cas demeurent claires. Les désaccords font partie du tripartisme et il convient parfois de les refléter.
- 216.** La membre gouvernementale du Costa Rica, s'exprimant au nom du Groupe des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC), a regretté le scénario en cours qui met la commission dans une situation similaire à celle de juin 2012 dans laquelle le rôle des gouvernements ne semble être qu'un simple rôle de spectateur. Le GRULAC n'a jamais été un simple spectateur dans les discussions et a présenté, depuis 2012, dans toutes les situations, des positions bien argumentées visant à préserver la bonne réputation et le rôle déterminant de l'Organisation, dans le strict respect du droit. Le GRULAC appelle les partenaires sociaux à intensifier leur dialogue et à impliquer dès le départ les gouvernements qui sont un des éléments essentiels du tripartisme, le pilier fondamental de l'OIT. Les membres du GRULAC regrettent que les voies institutionnelles auxquelles a eu recours le Bureau n'aient pas été utilisées à l'égard des gouvernements. Ils demandent instamment aux partenaires sociaux de trouver une solution globale qui bénéficie au système. Jusqu'alors, des solutions de court terme ont été proposées mais aucune solution globale n'a été identifiée. Ils réaffirment leur engagement à la feuille de route adoptée en mars 2014 relative à cette situation et rappellent que l'Organisation bénéficie du soutien de leurs gouvernements pour trouver une solution. Ils se réservent le droit de formuler des

commentaires à la Conférence, de manière plus extensive, lorsqu'ils recevront des informations plus complètes et à jour sur les événements en cours.

217. Le membre gouvernemental du Canada, parlant au nom des membres gouvernementaux du Groupe des pays industrialisés à économie de marché (PIEM), a noté que la situation est profondément décevante et préoccupante. Les problèmes qui ont si fortement divisé la commission en 2012 sont en cours d'examen au sein du Conseil d'administration et, tant que ce travail est en cours, il est impératif, pour le bien de l'ensemble du système de contrôle de l'OIT, que les divergences d'opinions relatives au droit de grève n'empêchent pas la Conférence de remplir le mandat qui lui est assigné. En mars 2014, le Conseil d'administration «a souligné qu'il est de la plus haute importance que la Commission de l'application des normes fonctionne efficacement et conformément à son mandat lors de la 103^e session de la Conférence internationale du Travail» et «a appelé toutes les parties concernées à contribuer au succès des travaux de la Commission de l'application des normes lors de la 103^e session de la Conférence internationale du Travail». Les membres du groupe des PIEM accueillent favorablement le fait qu'une liste finale de cas ait été négociée entre les membres travailleurs et employeurs et qu'elle ait été adoptée par la commission dans les délais impartis, ce qui est un résultat important. Cependant, il faut plus qu'une liste de cas pour que les travaux de la commission soient un succès. Si les gouvernements n'ont aucun rôle dans la négociation des conclusions ou dans la détermination de la liste des cas, ils sont directement intéressés par l'adoption de conclusions par la commission pour chacun des cas discutés. Les conclusions reflètent les délibérations de la commission et soulignent l'importance que celle-ci attache à l'application des conventions internationales du travail dans les cas examinés. En l'absence de conclusions, la commission n'aura pas rempli son engagement à garantir le succès de ses travaux, et les membres du groupe des PIEM sont fortement perturbés par le message que cet échec donnera, non seulement à la Conférence, mais aussi à la communauté internationale dans son ensemble, en ce qui concerne la force et la crédibilité du système de contrôle de l'OIT, dont la commission est un élément essentiel. Ils demandent à nouveau instamment aux membres travailleurs et employeurs de trouver une solution mutuellement acceptable qui permette l'adoption de conclusions. Ils reconnaissent qu'une telle solution ne serait pas parfaite, comme le veut la nature même du compromis, et qu'elle ne serait que temporaire. Cependant, le Conseil d'administration doit pouvoir poursuivre ses travaux afin de trouver des solutions plus durables que tous les groupes pourront accepter. Ils réitèrent leur fort soutien au Directeur général et au processus menant à une solution durable. Si des conclusions ne pouvaient pas être adoptées pour 19 cas, leurs gouvernements seraient profondément déçus.

218. La membre gouvernementale de la Grèce, s'exprimant au nom de l'Union européenne et de ses Etats membres, s'est alignée à la déclaration faite au nom des membres du groupe des PIEM. Elle a souligné l'importance du système de contrôle de l'OIT qui contribue à la promotion des droits humains universels et joue un rôle clé dans le contrôle et la promotion des normes internationales du travail. Les membres du groupe attachent une grande importance au maintien d'une Commission de la Conférence qui procède à un contrôle impartial de l'application des normes internationales du travail. L'absence de conclusions met en péril la crédibilité du système de contrôle de l'OIT et de la liberté syndicale à travers le monde, laquelle est un droit humain fondamental. Elle affecte également l'Union européenne puisque certaines de ses politiques et instruments font référence à la promotion des normes internationales du travail et au résultat de leur supervision, y inclus les conclusions de la Commission de la Conférence. Les membres du groupe sont fortement préoccupés par la situation et observent qu'un véritable risque pèse sur la structure tripartite unique de l'OIT et sur la pierre angulaire de son activité, à savoir la supervision des normes. Ils appellent tous les mandants, en particulier les partenaires sociaux, à soutenir les travaux du Conseil d'administration et du Directeur général visant à trouver des solutions de long terme aux points de désaccord.

219. Le membre gouvernemental du Brésil s'est aligné à la déclaration faite au nom des membres du GRULAC. Comme accepté lors de la session du Conseil d'administration de mars 2014, il est essentiel que l'OIT dispose d'un système normatif efficient sur lequel les membres gouvernementaux, travailleurs et employeurs se sont mis d'accord. Le Conseil d'administration a souligné l'importance du bon fonctionnement de la Commission de la Conférence et a encouragé tous les membres de cette commission à contribuer à garantir le succès de ses travaux. En vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation des conventions seront soumises à la Cour internationale de Justice. L'article 37 ne donne qu'une alternative, celle d'un tribunal en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention. Sans préjudice de l'autorité de la Cour internationale de Justice, la Constitution prévoit que le Conseil d'administration pourra formuler des règles pour l'institution d'un tribunal et les soumettre à la Conférence pour approbation. Il ne revient pas à la Commission de la Conférence d'agir comme un tribunal. Des difficultés relatives à l'interprétation des conventions ne doivent pas figurer dans les conclusions de la commission. L'orateur a reconnu le rôle historique de la commission d'experts dans la consolidation des normes internationales du travail. Les membres de la Commission de la Conférence peuvent exprimer des opinions individuelles sur des questions relatives aux normes internationales du travail. A cet égard, son gouvernement considère que le droit de grève est reconnu en droit international. Cependant, la Commission de la Conférence n'a pas de mandat pour interpréter et doit s'abstenir de se prononcer sur des questions qui ont fait l'objet du consensus trouvé en mars 2014.

F. Adoption du rapport et remarques finales

220. Le rapport de la commission a été adopté tel qu'amendé.

221. Le membre gouvernemental de la Libye a demandé pourquoi son pays était mentionné aux paragraphes 177 et 186 du rapport général, alors qu'il avait fourni des explications à la commission.

222. La présidente a souligné que ces explications avaient été notées dans le rapport général, respectivement, aux paragraphes 184 et 191.

223. Les membres travailleurs sont revenus sur la question de savoir qui est responsable de l'absence de conclusions sur 19 cas individuels. Ils ont précisé que des projets de conclusions n'ont été discutés que pour les six cas de doubles notes de bas de page et pas pour les 19 autres cas. Leur position a été mûrement réfléchie après de vaines tentatives renouvelées plusieurs fois pour trouver un compromis, en respectant l'esprit du dialogue social. Fondamentalement, le débat concerne une conception du rôle de l'OIT. Il est plus simple de détruire que de sauver ce qui a été construit au fil du temps, dans la perspective très complexe de concilier durablement l'humain, la paix et la prospérité, à travers des réalités culturelles, géographiques, géopolitiques et juridiques parfois apparemment inconciliables. Les membres travailleurs veulent sauver, sans blocage idéologique sur le «comment sauver» et tout en étant conscients que le statu quo n'est pas une option possible. Ils réitèrent que cette tâche relève du Conseil d'administration. Ils réaffirment leur disponibilité pour régler le court terme, soit la tenue de la Conférence en 2015, à travers une discussion sur les méthodes de travail ou par toute autre solution qui actera incontestablement le cadre de la discussion pour les années à venir, tant que cela sera nécessaire.

224. Ils rappellent qu'il n'y a dans le travail de l'OIT rien de neutre au plan politique. Celui qui fait le droit, comme celui qui l'applique ou le sanctionne, est d'office dans le registre politique. Les conventions de l'OIT sont négociées au sein de la Conférence, en tenant compte d'une obligation de concilier des cultures juridiques fortement influencées par le

social et l'économique, mais aussi par les choix de vie en société qui influencent le droit. Le contrôle de l'application des normes est un travail juridique mais aussi politique: les Etats Membres font des choix politiques tant en matière de ratification que d'application des normes.

- 225.** Ils sont revenus sur certains cas examinés au cours des travaux de la commission et à travers la discussion desquels ils percevaient de probables difficultés pour l'avenir, au-delà de l'opposition relative à la convention n° 87. Ils se sont référés notamment aux discussions sur les cas de l'application par la Grèce de la convention n° 102 et de la convention n° 98, respectivement cette année et en 2013, au cours desquelles les membres employeurs ont estimé que la commission n'est pas supposée traiter des questions d'économie politique. Pourtant, selon les membres travailleurs, aborder des aspects juridiques et politiques n'est pas en soi une erreur. La convention n° 102 est un instrument qui suppose de parler des systèmes économiques et des stades de développement des pays. En 2013, à Oslo, il y a eu un accord tripartite sur le fait que cette convention est un traité juridique qui s'inscrit nécessairement dans un contexte politique. Les membres travailleurs ont également fait référence aux discussions des cas de l'application de la convention n° 122 par le Portugal et par la Mauritanie; au cours des discussions sur ce dernier cas, les membres employeurs ont dénié à la commission d'experts et à la Commission de la Conférence le droit de juger de la validité, de l'efficacité ou du bien-fondé des mesures prises par un gouvernement ou encore de s'inspirer des principes de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale. Selon les membres travailleurs, la commission d'experts se sert pour ses travaux de tous les documents pertinents relatifs à l'application des conventions, dont les textes produits par l'OIT tels que la déclaration sur les entreprises multinationales. Enfin, dans la discussion de l'application de la convention n° 98 par la Croatie, les membres employeurs ont soulevé la question du mandat des experts en rapport avec l'examen de certains articles de cette convention. Les membres travailleurs ont réitéré qu'ils croient à la pertinence de normes contraignantes et au contrôle de leur application et non pas à la responsabilité sociale des entreprises, laquelle ne sera discutable que dès qu'elle quittera le terrain du facultatif et qu'un cadre existera pour l'évaluer et la contrôler.
- 226.** Les membres travailleurs refusent de se priver à l'avenir du droit de discuter des cas individuels portant sur la liberté syndicale dans lesquels le droit de grève est susceptible d'être évoqué. La convention n° 87 est l'un des instruments internationaux dans lesquels le droit de grève et le droit de mener des actions revendicatives trouvent leur fondement. Prétendre régir le droit de grève au seul niveau national n'est pas acceptable, car le rapport de forces à ce niveau est forcément déséquilibré. Il s'agit d'une guerre nationale contre les syndicats et contre le dialogue social, décrétée par un tout petit groupe d'acteurs qui se trompe de modèle social et qui n'a pas compris qu'il n'y a pas d'économie productive s'il n'y a pas de travail de qualité offert aux travailleurs.
- 227.** Les membres travailleurs se félicitent du travail préparatoire effectué au cours des mois d'avril et de mai 2014 avec les membres employeurs. Les six cas de doubles notes de bas de page ont été traités, et des conclusions consensuelles, adoptées. Les 19 autres cas ont été discutés. Seule la question des conclusions des trois cas relatifs à la convention n° 87 a fait basculer les équilibres établis en toute bonne foi lors de l'élaboration de la liste des 25 cas. Selon les membres employeurs, en 2013, avait été convenue une formulation relative aux cas portant sur la convention n° 87, destinée à être généralisée au cours de toutes les sessions de la commission. Les membres travailleurs ne sont pas d'accord avec cette interprétation, comme le montrent leurs déclarations en 2013 (voir notamment paragraphe 231 du rapport général de la commission) et en 2014. En 2013, pour ne pas renouveler l'échec de 2012, ils avaient fait des concessions, parce qu'un nouvel échec aurait été fatal à la commission. En outre, le contexte des travaux au sein du Conseil d'administration en mars 2014 imposait de tout mettre en œuvre pour que: «la Commission

de l'application des normes fonctionne efficacement et conformément à son mandat». Par ailleurs, dans sa décision, le Conseil d'administration «a jugé nécessaire d'examiner plus avant les options possibles en cas de question ou de difficulté concernant l'interprétation d'une convention». Derrière ce point, se trouve une référence claire à une utilisation possible des paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Constitution. Le Conseil d'administration a encore «reconnu qu'un certain nombre de mesures pourraient être examinées en vue d'améliorer les méthodes de travail du système de contrôle des normes». Dès lors, il était permis d'affirmer que la commission aurait dû travailler sans pouvoir soulever de questions d'interprétation, celles-ci devant être abordées au Conseil d'administration de novembre 2014 et ultérieurement, si nécessaire. Entre-temps, il était évident qu'il n'était pas utile de changer les méthodes de travail réputées valides jusqu'à ce qu'un changement soit acté. Les membres travailleurs se sont demandé si leur seul tort aura été de respecter la parole donnée au niveau du Conseil d'administration et d'avoir voulu que la commission respecte son mandat en recherchant des conclusions consensuelles, les seules utiles, dans tous les cas. Ils ont réaffirmé qu'ils croient en l'OIT, qui a un rôle déterminant à jouer pour promouvoir et réaliser le progrès et la justice sociale, et à l'importance des droits fondamentaux comme la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective. Ils croient au dialogue social et à la pratique du tripartisme entre les gouvernements et les organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs.

- 228.** Les membres employeurs ont réitéré leur plein engagement envers le système de contrôle de l'OIT. Ils restent également pleinement engagés envers le tripartisme, force motrice des travaux de l'OIT. Mais le tripartisme implique parfois des désaccords difficiles, comme cela a été le cas cette année dans les travaux de la commission. Les divergences légitimes entre les membres employeurs et travailleurs sur la question de savoir si le droit de grève est inclus dans la convention n° 87 existent depuis des décennies. En 2012, il est devenu clair que cette divergence de vues devait être traitée d'une manière nouvelle. En conséquence, en 2013, les partenaires sociaux ont trouvé une solution de compromis pour traiter cette divergence en incluant dans les conclusions des cas impliquant la question du droit de grève une seule phrase courte et simple.
- 229.** Au cours de la présente session de la Conférence, les membres employeurs ont négocié la liste des cas individuels de bonne foi, et la liste a été transmise aux gouvernements dans les délais prévus, soit lors de la première semaine des travaux de la commission. Ils ont signalé aux membres travailleurs que certains cas sur la liste comportaient le droit de grève, ce qu'ils considéraient comme étant en dehors du mandat de la commission d'experts. En conséquence, ils avaient prévenu les membres travailleurs qu'ils s'attendaient à ce que les conclusions de tout cas qui comporterait le droit de grève inclussent la phrase sur laquelle ils s'étaient mis d'accord en 2013. Une fois la liste des cas négociée, la commission est allée de l'avant dans ses travaux et a terminé l'examen de 25 cas. Un certain nombre de cas ont soulevé des questions extrêmement graves relatives à des violations des conventions fondamentales. Les travaux ont bien progressé, et des conclusions ont été adoptées pour les six cas de doubles notes de bas de page. Les membres employeurs ont travaillé avec diligence pour aboutir à des conclusions sur les 19 autres cas. Les membres employeurs ne sont pas d'accord avec la description de ce travail que font les membres travailleurs, puisqu'ils ont fourni des commentaires et se sont engagés dans des négociations sur les conclusions de 14 des cas examinés. Ils avaient également essayé de revoir et de négocier des conclusions sur quatre autres cas, mais les membres travailleurs avaient alors clairement fait savoir qu'ils ne continueraient pas les négociations sur les cas restants.
- 230.** Pendant que des questions plus larges étaient examinées par le Conseil d'administration, il était nécessaire de trouver des méthodes permettant à la commission de poursuivre ses travaux. Les membres employeurs n'avaient donc pas proposé une nouvelle approche cette

année; ils avaient espéré que la phrase utilisée en 2013 pourrait être reprise et permettre à nouveau de composer avec la divergence d'opinions sur la convention n° 87 et le droit de grève.

- 231.** Les membres employeurs ont proposé, dans un effort pour être constructifs, d'utiliser les termes employés par la commission d'experts pour refléter cette divergence d'opinions. Ils ont proposé, comme solution de compromis, que les termes exacts du paragraphe 91 du rapport général de la commission d'experts, qui indique que les opinions des deux groupes restent diamétralement opposées, soient inclus dans les conclusions. Ils sont également restés ouverts à la possibilité de modifier la formulation de la phrase adoptée en 2013, dès lors que le contenu de leurs préoccupations serait reflété, et ont été prêts à ajouter une phrase supplémentaire pour refléter la position des membres travailleurs sur le droit de grève. Cependant, les membres travailleurs ont rejeté ces approches; ils ont ensuite refusé de poursuivre les négociations sur les trois cas (Algérie, Cambodge et Swaziland) dans lesquels un désaccord a émergé sur la question de savoir comment refléter la différence d'opinions sur le droit de grève et ont indiqué qu'ils n'étaient pas prêts à adopter des conclusions sur les 16 autres cas. La position des membres travailleurs est regrettable, d'autant que les membres employeurs étaient restés ouverts à l'adoption de conclusions pour les cas sur lesquels il y avait un accord. Il y avait eu une place pour un large consensus, et un désaccord sur une question ne doit pas être utilisé pour empêcher l'adoption de conclusions pour ces cas. Il est regrettable qu'un désaccord sur des dispositions juridiques et techniques d'une convention, qui ne concerne que trois cas, ait empêché la négociation de conclusions pour l'ensemble des cas examinés par la commission, sauf six. Les membres employeurs ont souligné que leur position ne pouvait pas être interprétée comme un refus de superviser ou de discuter au sein de la commission des cas relatifs à l'application de la convention n° 87. Ils avaient accepté plusieurs cas relatifs à cette convention tant dans la liste préliminaire que dans la liste finale et s'étaient engagés dans des négociations sur conclusions pour ces cas. Il y avait aussi eu un accord sur plusieurs des questions examinées dans ces cas.
- 232.** Les membres employeurs ont indiqué qu'ils ne répondront pas aux commentaires des membres travailleurs sur les cas individuels discutés par la commission. Le temps pour discuter ces cas était passé, suite au refus des membres travailleurs de négocier des conclusions. Malgré la position regrettable des membres travailleurs et le fait que des conclusions n'ont été adoptées que dans six cas, la commission avait pu s'engager dans son travail de supervision pour 25 cas. Les gouvernements avaient pu soumettre des informations sur tous les cas et à leur tour être informés des positions des partenaires sociaux sur la supervision de l'application de diverses conventions et les orientations y relatives. Les membres employeurs espèrent que les gouvernements prendront les mesures appropriées pour mettre la législation et la pratique nationales en conformité avec les conventions examinées. Ils restent engagés dans la recherche de solutions sur la question du droit de grève de manière tripartite. Ils attendent avec intérêt une résolution constructive et positive de ces questions à l'avenir.

233. La présidente a dit partager les préoccupations qui se sont exprimées et elle estime que, pour y apporter une solution, il y a lieu d’approfondir le dialogue social et le tripartisme. Elle remercie les vice-présidents employeurs et travailleurs, la rapporteure et tous les représentants gouvernementaux, employeurs et travailleurs pour leur participation aux travaux de la commission. Elle remercie également le secrétariat pour sa collaboration et son soutien constants.

Genève, le 10 juin 2014

(Signé) Gloria Gaviria Ramos
Présidente

Cecilia Mulindeti
Rapporteure