

Les origines de la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical

Harold DUNNING*

En 1998, les syndicalistes commémorent dans pratiquement tous les pays le cinquantième anniversaire de l'adoption par la Conférence internationale du Travail (le 9 juillet 1948) de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Des réunions, des discours, des déclarations solennelles, des publications et des cérémonies de toutes sortes marqueront l'occasion.

Pourquoi cela? Y a-t-il eu une telle floraison commémorative lors du cinquantenaire de l'adoption des conventions n°s 7, 17, 27, 37 par exemple? Nullement, l'événement est sans précédent. Bien peu de syndicalistes seraient à même d'identifier par leur nom ces autres conventions. Or il serait quasiment impossible de trouver de par le monde un seul bureau syndical où la convention n° 87 ne serait pas non seulement bien connue mais aussi tenue en haute estime.

Le mouvement syndical trouve son fondement même dans la nécessité pour les travailleurs d'unir leurs forces en vue de défendre collectivement leurs intérêts. La convention n° 87 ne garantit pas que ces objectifs seront atteints; mais elle favorise la reconnaissance du fait que les travailleurs ont des droits en ce qui concerne la constitution et le fonctionnement des syndicats, et encourage l'adoption par tous les Etats Membres de l'OIT de lois et règlements protégeant ces droits. La convention consacre les droits des employeurs parallèlement à ceux des travailleurs, mais il n'y a pas de commune mesure entre les deux. Rares sont les cas où une atteinte au droit des employeurs de s'associer librement est signalée alors que, comme on le verra plus loin, c'est presque quotidiennement que maintenant encore, après cinquante années, le Bureau international du Travail reçoit des plaintes d'organisations de travailleurs.

La convention n° 87 est normalement appelée, pour plus de simplicité, la convention sur la liberté syndicale; mais elle va beaucoup plus loin que le simple droit de s'affilier à un syndicat (ou à une organisation d'employeurs).

* Ex-membre du Bureau des activités pour les travailleurs, Bureau international du Travail.

Parmi les autres droits importants qu'elle consacre, on peut citer le droit des organisations de travailleurs et d'employeurs d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire leurs propres représentants, de formuler leur programme d'action et de s'affilier à des fédérations nationales et internationales – et ce, sans ingérence de la part des pouvoirs publics. La convention est donc un élément important de la protection des droits civils et politiques, à savoir le droit à la démocratie. La liberté de constituer des organisations d'employeurs ou de travailleurs et d'en être membre n'aurait qu'un intérêt limité si le fonctionnement interne de ces organisations était soumis à un contrôle de l'Etat ou de toute autre entité externe. Le respect de la légalité est une tout autre question, qui est visée par l'article 8¹ et sauf dans certains cas où la loi est considérée comme un instrument d'oppression, jamais elle n'a soulevé d'objections de la part des organisations d'employeurs et de travailleurs.

On ne saurait sous-estimer l'attachement des travailleurs, en particulier, aux droits syndicaux consacrés par la convention n° 87. Un document (non publié) intitulé *L'OIT vers le XXI^e siècle*, présenté au Directeur général par le groupe des travailleurs du Conseil d'administration du BIT à titre de contribution aux débats qui ont eu lieu à l'occasion du 75^e anniversaire de l'OIT en 1994, ne laisse aucun doute à cet égard; ainsi, il y est dit que:

Les Droits de l'homme. Le mandat de l'OIT relatif aux droits fondamentaux et inaliénables de l'homme doit rester une priorité permanente. Ses responsabilités à cet égard se situent dans le respect du droit de s'organiser en syndicats et de négocier collectivement, la lutte contre la discrimination dans l'emploi et l'abolition du travail forcé et du travail des enfants. Un grand nombre des conflits et des tensions dans le monde ont justement leur origine dans la négation de ces droits [...]

Les syndicats ont joué un rôle éminent dans les progrès démocratiques des dernières années, et l'OIT y a également joué un rôle important et parfois même historique. Ils ont ouvert la voie à un exercice plus libre des droits fondamentaux. Néanmoins, de graves violations continuent à avoir lieu et dans nombre de cas encore elles augmentent. Dans certains pays, les assassinats et la disparition de syndicalistes sont monnaie courante. Le plus souvent, ceux qui en sont responsables agissent impunément. (Groupe des travailleurs du Conseil d'administration du BIT, 1993, pp. 11-12.)

Si l'on veut trouver une explication à l'attachement universel des travailleurs à la liberté et à la démocratie, il convient de s'arrêter sur un aspect important, qui est la genèse de la question.

L'apparition des organisations de travailleurs

Il est impossible de dire à quel moment précis les travailleurs revendiquèrent pour la première fois la liberté de se regrouper pour assurer leur propre protection – pour certains auteurs, des cas sont à signaler dans la Grèce antique et même avant. Quoi qu'il en soit, il n'est pas douteux que le désir de

¹ Le texte intégral de la convention n° 87 figure en annexe au présent numéro de la *Revue internationale du Travail*.

liberté est presque aussi ancien que la civilisation elle-même. Pour ce qui est de l'histoire plus récente, on peut à bon droit choisir comme point de départ les débuts de la première révolution industrielle qui se produisit aux XVIII^e siècle en Europe occidentale.

Les syndicats proprement dits apparurent plus tard mais dès 1750, des travailleurs commencèrent à former des groupes organisés. Les révolutions industrielles successives, fondées sur l'énergie hydraulique, puis sur la vapeur et enfin sur l'électricité, rendirent pour la première fois possibles les «coalitions», ainsi que l'on désignait alors l'activité syndicale. Les gouvernements et les employeurs furent prompts à réagir et des lois et règlements furent promulgués afin de restreindre ou même d'interdire ce type d'activité. En Angleterre, par exemple, les lois sur les coalitions («Combination Acts») adoptées en 1799 restèrent en vigueur pendant vingt-cinq ans, période au cours de laquelle les travailleurs firent preuve de beaucoup d'ingéniosité pour trouver les moyens de se réunir afin de discuter de questions d'intérêt commun, par le biais d'associations, de clubs et de sociétés d'entraide.

Une évolution importante se produisit durant cette période et quoiqu'elle se soit faite pour l'essentiel indépendamment des travailleurs, elle leur fut à long terme très favorable: un certain nombre d'hommes politiques, d'industriels, d'universitaires et de philanthropes exprimèrent leurs inquiétudes quant aux conséquences sociales du développement industriel pour les travailleurs et leurs familles, et pour la société tout entière. Agissant pour la plupart de leur propre initiative, ils jetèrent les bases intellectuelles de l'OIT un siècle ou plus avant la mise en chantier de l'édifice lui-même.

Les églises jouèrent elles aussi un rôle important dans cette mise en place progressive des fondations. Nombre de pionniers du mouvement syndical étaient de fervents fidèles de l'Eglise anglicane ou de congrégations méthodistes. Morgan Phillips, secrétaire général du Parti travailliste britannique dans les années quarante, disait souvent que le mouvement travailliste en Grande-Bretagne «devait davantage au Méthodisme qu'à Marx», et son opinion fut rarement contestée.

Dans ce contexte, il convient d'évoquer ici l'encyclique *Rerum novarum* («sur la condition des ouvriers») publiée par le pape Léon XIII le 15 mai 1891. Le pape y proclamait solennellement le droit des travailleurs de créer des associations d'entraide et d'en devenir membres. Le même droit devait être reconnu aux employeurs. L'Etat ne devait pas interdire les organisations d'employeurs et de travailleurs, car c'était le droit naturel de chacun que de se regrouper de cette façon. D'un autre côté, *Rerum novarum* affirmait que ces organisations devaient fonctionner selon des principes compatibles avec le christianisme et que chacun devait s'y affilier librement et non être contraint de le faire.

Dans différents passages de l'encyclique, des principes importants étaient affirmés, qui furent repris cinquante-sept années plus tard dans le texte de la convention n° 87. L'Etat ne devait pas intervenir dans le fonctionnement des organisations d'employeurs et de travailleurs; bien que le terme «démocratique» n'apparaisse ni dans l'encyclique ni dans la convention, il ressort clai-

rement du contexte de l'une et de l'autre que ces organisations doivent être des institutions démocratiques et qu'elles sont toujours tenues d'être respectueuses de la légalité.

Rerum novarum eut un effet galvanisant sur l'opinion mondiale et fut suivie d'un bouillonnement d'activités au sein de l'Eglise catholique romaine, d'où naquit un mouvement dynamique de création de syndicats chrétiens (catholiques romains).

Au milieu du XIX^e siècle, les organisations de travailleurs – et dans une moindre mesure les organisations d'employeurs – avaient considérablement progressé tant en taille qu'en compétence dans toute l'Europe occidentale. La majorité des syndiqués étaient des travailleurs qualifiés et il fallut attendre un quart de siècle pour que les ouvriers non qualifiés commencent à rejoindre le mouvement syndical. Cela s'explique en partie par le fait que dans nombre de pays, la création de syndicats était encore entravée ou interdite dans l'agriculture et dans certaines professions. Ainsi, l'ensemble des travailleurs luttaient encore pour atteindre leur objectif le plus fondamental: la liberté syndicale sans condition.

L'instauration de liens à l'échelle internationale

Au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle se produisit également une évolution extrêmement importante: grâce aux progrès décisifs des moyens de communication, les contacts internationaux se multiplièrent et permirent rapidement la création d'organisations syndicales internationales. La solidarité entre travailleurs à l'échelon national avait toujours été une grande force. Maintenant, les travailleurs découvraient qu'un mineur de charbon, par exemple, avait davantage en commun avec les mineurs d'un autre pays qu'avec un charpentier de son propre pays, même s'il lui fallait recourir à un interprète pour échanger des informations. C'est ainsi qu'un nouveau type d'organisations, les Secrétariats professionnels internationaux (SPI), commença à apparaître. Expression internationale de la solidarité entre travailleurs partageant les mêmes problèmes dans leur travail, les SPI se révélèrent d'une importance si capitale que non seulement ils ont survécu jusqu'à ce jour, mais encore qu'ils ont vu le nombre de leurs membres augmenter sans que leur autonomie ait à en souffrir. Plusieurs ont même célébré leur centième anniversaire. Ils jouent un rôle clé au sein de l'OIT, notamment auprès des commissions d'industrie. C'est ainsi que l'une de ces organisations «centenaires», la Fédération internationale des ouvriers du transport, a toujours fourni au Groupe des gens de mer des sessions maritimes de la Conférence internationale du Travail un secrétaire et des conseils spécialisés. Les SPI voient en l'OIT un ferme soutien et un point d'appui solide pour faire aboutir leurs programmes et revendications, lesquels placent toujours au premier rang des priorités la liberté syndicale universelle (quel que soit le secteur d'activité ou la profession).

Une tentative beaucoup moins réussie en matière de solidarité internationale fut faite à Londres en 1864. Le London Trades Council (qui regroupait les diverses branches des syndicats de la capitale) décida de convoquer une confé-

rence internationale en vue de favoriser une coopération plus étroite entre les organisations de travailleurs de tous les pays. C'est à cette occasion que fut créée une nouvelle organisation, l'Association internationale des travailleurs (AIT), mieux connue sous le nom de Première Internationale. Malheureusement, elle ne présentait aucune des caractéristiques qui conféraient tant de force aux autres organisations internationales de travailleurs. Elle n'avait pas de base industrielle ou professionnelle solide; elle regroupait, ainsi qu'en témoigne son nom, des hommes et non des organisations; et il n'existait aucun objectif commun, mis à part un désir général d'émancipation. Certains participants étaient des syndicalistes, d'autres des hommes politiques. Leurs vues divergeaient sur des points aussi essentiels que la question de savoir s'il convenait d'utiliser les parlements pour faire promulguer des lois – garantissant par exemple les droits des travailleurs – ou s'il fallait les renverser. L'AIT subsista jusqu'en 1872, date à laquelle son siège fut transféré à New York, où elle cessa très vite toute activité réelle.

Il y avait des leçons à tirer de cet échec et les organisations syndicales nationales ne tardèrent pas à donner la preuve qu'elles les avaient bien assimilées. Parallèlement aux SPI, les organisations syndicales nationales commencèrent à partir de 1901 à tenir une série de conférences au cours desquelles elles purent coordonner leurs efforts indépendamment de tout parti politique. Dans le même temps, les syndicats chrétiens (catholiques romains), s'inspirant de *Rerum novarum*, s'organisaient pareillement.

Les associations internationales

Dès 1913, les liens tissés entre les diverses centrales syndicales nationales non confessionnelles étaient devenus suffisamment solides pour qu'elles fussent à même de créer une nouvelle organisation, la Fédération syndicale internationale (FSI), dont le siège était à Berlin. Non seulement la FSI trouva le moyen de survivre à la guerre qui avait éclaté en 1914, mais en outre, ses dirigeants jouèrent un rôle actif dans la création de l'OIT en 1919 – bien que la mise en place d'une organisation internationale du travail à caractère gouvernemental ne fût pas partie de ses objectifs de l'après-guerre.

Durant le dernier quart du XIX^e siècle, un nombre croissant de personnes soucieuses de mettre en œuvre une politique sociale en faveur des travailleurs s'étaient déjà efforcées, ainsi qu'on l'a vu plus haut, de conclure des accords internationaux en matière de conditions de travail. Influencé par ces pionniers, le gouvernement suisse avait proposé, en 1889, qu'une conférence se tienne à Berne en vue d'examiner la possibilité d'élaborer des accords internationaux sur des questions aussi fondamentales que la durée et les conditions de travail. La conférence eut bien lieu mais à Berlin, et un certain nombre de résolutions sur les conditions de travail y furent effectivement adoptées. A la déception du gouvernement suisse et de certaines personnalités qui y étaient favorables, l'accord ne put se faire sur l'adoption de conventions. En 1897, le premier Congrès international de législation du travail, présidé par Ernest Mahaim (qui fut l'un des premiers inspireurs de

l'OIT), eut lieu à Bruxelles. Trois ans plus tard, en 1900, le deuxième Congrès international de législation du travail, réuni à Paris, adopta les statuts de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. Celle-ci se rendit fort utile depuis son siège de Bâle en collectant des informations sur les problèmes syndicaux, mais les travailleurs eux-mêmes n'y étaient pas représentés. Poussé par l'Association, le gouvernement suisse convoqua à Berne, en 1905, une autre conférence intergouvernementale internationale qui peut être considérée comme la première véritable conférence internationale du travail. Au cours de celle-ci et d'une seconde conférence analogue qui se tint également à Berne l'année suivante, les deux premières conventions internationales sur le travail furent adoptées: l'une avait trait à la limitation du travail de nuit des femmes dans l'industrie et l'autre à l'interdiction de la fabrication et de la commercialisation d'allumettes contenant du phosphore blanc – une substance nuisant gravement aux travailleurs qui les manipulaient, essentiellement des femmes. On notera que les points de l'ordre du jour ainsi abordés évitaient toutes les questions controversées qui firent plus tard l'objet de débats houleux au sein de l'OIT et notamment le travail forcé, les relations professionnelles, l'égalité de rémunération pour les femmes et les droits syndicaux. Ainsi que l'a écrit un historien:

Le succès remporté s'explique certainement par le choix avisé des sujets proposés aux participants. Il s'agissait de questions sur lesquelles on s'accordait déjà largement quant à la nécessité de mettre en place une réglementation, et à propos desquelles on ne risquait guère de voir apparaître d'importantes divergences de vues. (Alcock, 1971, p. 12.)

Les travailleurs syndiqués virent l'événement d'un bon œil, mais certains constatèrent avec inquiétude qu'ils n'étaient pas directement associés à des décisions affectant leur vie professionnelle. Toutefois, cela leur semblait présenter plus d'intérêt que les travaux d'universitaires, de membres du clergé, d'économistes et d'employeurs de bonne volonté tels que ceux qui dirigeaient l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. Ils continuaient d'approuver l'action de cette association, considérant que les efforts déployés par elle pour collecter des données statistiques et autres sur les questions de travail complétaient utilement leurs propres activités, mais ils étaient loin d'être satisfaits.

Bien que le fait d'avoir à se combattre ait été pour les travailleurs une épreuve terrible (ils pensaient que c'était là une éventualité qui ne pouvait se présenter du fait de la solidarité internationale au sein de leur propre mouvement), la première guerre mondiale fut pour eux l'occasion de faire un énorme pas en avant une fois la paix rétablie.

En dépit des difficultés et des dangers évidents, les membres du mouvement syndical international parvinrent fort bien à rester en contact entre 1914 et 1918. La guerre eut même, semble-t-il, un effet stimulant à cet égard. De plus, les responsables syndicaux comprirent très vite le parti qu'ils pouvaient tirer d'une situation où les gouvernements devaient en appeler aux ouvriers pour qu'ils soutiennent l'effort de guerre. Dans certains cas, des dirigeants syndicaux importants furent nommés à des postes importants; plu-

sieurs devinrent ministres. Les premières années du ^{xx}e siècle avaient été marquées par une montée de l'agitation, donnant lieu à des grèves, des manifestations, des marches de protestation et des actes de violence publics. On avait parfois pu craindre une révolution. Bien évidemment, dans un contexte de guerre, les gouvernements ne pouvaient laisser une complète liberté d'action aux travailleurs mais d'une manière générale, ils eurent la possibilité de tenir des conférences nationales ou internationales au cours desquelles ils purent élaborer des plans à mettre en œuvre lorsque la guerre serait finie.

La plus notable de ces conférences eut lieu à Leeds (au nord de l'Angleterre) en juillet 1916. Il serait abusif de dire qu'elle était largement représentative, car quatre pays seulement y envoyèrent des délégués syndicaux – la Belgique, la Grande-Bretagne, la France et l'Italie. Mais parmi eux se trouvaient quelques-uns des plus éminents porte-parole de la FSI, qui savaient avoir la confiance de la grande majorité des centrales nationales affiliées à cette fédération.

Les conclusions de la conférence furent claires et complètes. Une longue liste de revendications fut énoncée, parmi lesquelles figuraient la liberté syndicale, la limitation de la durée du travail, l'interdiction de travailler avant l'âge de quatorze ans, l'abolition du travail de nuit pour les femmes, une large couverture sociale, et des visites d'inspection dans les usines. La conférence demanda aussi la création d'un bureau international du travail, dont le point de départ serait l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs œuvrant en coopération avec la FSI. On jugera du soin avec lequel la conférence de Leeds fut menée si l'on songe que quelques années seulement après la fin de la guerre, la totalité des demandes qui y avaient été formulées avaient été satisfaites par l'Organisation internationale du Travail ou étaient en passe de l'être.

La création de l'OIT

Les circonstances qui entourèrent la création de l'OIT après la première guerre mondiale furent extraordinaires. Pour la première fois dans l'histoire, une conférence de paix mettait en place une institution tripartite où tant les gouvernements que les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs étaient habilités à s'exprimer et à voter. Pour la première fois, des délégations à une conférence de paix comprenaient des représentants de ces deux types d'organisations non gouvernementales. Et pour la première fois, l'une des commissions les plus importantes d'une conférence de paix était présidée par un dirigeant syndical.

Samuel Gompers, président de l'American Federation of Labor (Fédération américaine du Travail) (AFL), s'était rendu en Europe dans un tout autre but. Sa fédération avait adopté son propre programme pour l'après-guerre et il était venu à Paris dans le but de nouer des relations fraternelles avec les syndicats européens, mais il n'y parvint guère. Lorsque le président Wilson l'invita à se joindre à la délégation des Etats-Unis à la Conférence de la paix de Paris, il lui fut difficile de refuser. Il fut d'autant plus flatté qu'on

l'affecta à la Commission de la législation internationale du travail, dont il fut élu président. Les débats et conclusions de cette commission ont été fidèlement reproduits par Edward Phelan (devenu par la suite Directeur général du BIT) dans le chapitre pertinent d'un ouvrage qui fait autorité et dont l'auteur, le professeur Shotwell de l'Université Columbia, était membre de la délégation des Etats-Unis (Shotwell, 1934, vol. I, pp. 127-198).

La commission, composée de quinze membres, avait pour mandat de «[...] faire une enquête sur les conditions de l'emploi des travailleurs, envisagé au point de vue international, et examiner les moyens internationaux nécessaires pour assurer une action commune sur les sujets touchant les conditions de l'emploi des travailleurs et pour proposer la forme d'une institution permanente destinée à poursuivre lesdits examens et enquêtes en coopération avec la Société des Nations et sous sa direction» (Shotwell, 1934, vol. II, p. 368).

La commission travailla deux mois sous la présidence de Samuel Gompers et avec l'appui et les avis techniques du professeur Shotwell et d'un secrétariat efficace. Dans l'ensemble, le climat fut serein et constructif mais le président manifesta une vive opposition sur un point. Il était proposé que, pour les conférences qu'organiserait la nouvelle organisation du travail envisagée, chaque pays soit représenté par deux représentants du gouvernement (ou encore, par un représentant disposant de deux voix), par un représentant des employeurs et par un représentant des travailleurs disposant chacun d'une voix. Le président estimait la proposition inéquitable et voulait que chacun des trois groupes ait un nombre égal de voix. Les représentants des gouvernements rétorquèrent que les décisions prises à ces conférences resteraient lettre morte si les gouvernements, mis en échec lors du vote, se refusaient à leur donner effet par voie législative ou autrement.

La question ayant été mise aux voix, la solution préconisée par le président fut rejetée; faisant rapport à la Convention de l'AFL après la conférence, Samuel Gompers fit clairement savoir qu'il avait bien failli démissionner de la commission en raison de cette défaite. Il dénonça l'autre syndicaliste siégeant avec lui à la commission, le député britannique George Barnes, qui avait voté comme les autres membres de la commission, l'accusant d'être un socialiste.

Dans son dernier discours à la commission, Samuel Gompers indiqua qu'il s'était demandé s'il n'était pas de son devoir de combattre le projet et d'inciter les travailleurs américains à s'y opposer; en fin de compte, il avait décidé de rentrer aux Etats-Unis pour mener campagne en sa faveur (Shotwell, 1934, vol. I, pp. 197-198).

Le rapport de la commission, approuvé par la Conférence de la paix, contenait en fait le projet de constitution de l'OIT; il devint partie intégrante du Traité de paix signé à Versailles en 1919. Il faut rendre hommage aux membres de la commission, tout autant qu'au rédacteur qui les assistait, car la Constitution est restée pour l'essentiel inchangée jusqu'à ce jour.

La nouvelle institution internationale fut diversement accueillie par les centrales syndicales nationales. Certaines étaient d'avis qu'elle faisait trop

de concessions au capitalisme tandis qu'à l'opposé, d'autres estimaient que cela ressemblait trop au socialisme et que les délégations gouvernementales avaient la part trop belle. Nombre d'organisations syndicales, se situant à mi-chemin, résolurent de tenter de faire de l'OIT un instrument utile à la défense de leurs droits et de leurs intérêts, tout en déplorant que ces dispositions du Traité de paix restent en deçà des objectifs que les travailleurs s'étaient fixés lors des conférences qu'ils avaient tenues pendant la guerre. S'agissant de la liberté syndicale, par exemple, «[...] alors que le Traité reconnaissait seulement le droit d'association 'pour tous objets non contraires aux lois' (expression qui risquait de permettre aux gouvernements de déclarer le droit de grève illégal), les participants à la Conférence de Berne (la dernière de la série des conférences syndicalistes, qui eut lieu en février 1919) réclamaient l'abrogation de toutes les lois allant à l'encontre du droit d'association [...]» (Alcock, 1971, p. 36.)

Plusieurs années s'écoulèrent avant que les travailleurs prennent conscience que leur progression vers la liberté syndicale avait ainsi connu une avancée considérable. Bien que l'expression «affirmation du principe de la liberté syndicale» figurât dans la Constitution, elle n'y apparaissait que dans le préambule; or la mise en pratique de ce principe permit petit à petit de le renforcer. Il devait être codifié en 1944, dans la Déclaration de Philadelphie, en tant que deuxième des quatre «principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Organisation [...]». Cette déclaration (voir ci-après) fait partie intégrante de la Constitution de l'OIT, et tout Etat déclarant accepter la Constitution est censé adhérer au principe de la liberté syndicale, qu'il ait ou non ratifié une convention en ce sens. Les travailleurs peuvent donc à bon droit considérer que, grâce à la Commission Gompers, une base solide fut alors mise en place pour une meilleure protection de leurs intérêts.

Les premiers instruments de l'OIT relatifs à la liberté syndicale

A sa troisième session, en 1921, la Conférence internationale du Travail fut saisie d'une série de rapports concernant le travail dans l'agriculture, dont l'un traitait de la liberté d'association pour les travailleurs de ce secteur. Le délégué du gouvernement français fit une objection de principe à l'examen de tous ces points et demanda qu'ils fussent retirés de l'ordre du jour. Selon lui, ces questions devaient pour l'heure être traitées d'un point de vue national et non en légiférant sur le plan international (BIT, 1921, p. 39).

Il affirma que ce point de vue était partagé par le «monde agricole français», mais sans préciser si le terme englobait aussi bien les travailleurs que les employeurs. La conférence rejeta sa proposition et se mit en devoir d'examiner les points figurant à son ordre du jour. Par la suite, la Cour internationale de Justice confirma dans un avis consultatif que l'agriculture était bel et bien un secteur que l'OIT était habilitée à examiner.

En fin de compte, la conférence adopta la convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture), 1921. Il s'agissait au demeurant d'un instrument fort simple et succinct, dont le dispositif stipulait (article 1):

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail ratifiant la présente convention s'engage à assurer à toutes les personnes occupées dans l'agriculture les mêmes droits d'association et de coalition qu'aux travailleurs de l'industrie, et à abroger toute disposition législative ou autre ayant pour effet de restreindre ces droits à l'égard des travailleurs agricoles.

La convention n° 11 a été largement ratifiée, ce qui ne signifie pas nécessairement que les travailleurs agricoles jouissent réellement des mêmes droits que les travailleurs de l'industrie. En effet, il existe notamment des problèmes dus au fait que de petits groupes de travailleurs sont employés dans des milliers d'exploitations modestes, où il est en outre beaucoup plus difficile de procéder à des inspections du travail que dans les villes. Toutefois, cette convention a marqué le début du processus qui a permis d'étendre la protection des droits des travailleurs.

La seconde tentative de l'OIT pour consacrer la liberté syndicale, qui remonte à 1927, fut un échec total, mais des leçons purent en être tirées pour la suite. L'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail comportait l'examen d'un projet de questionnaire à adresser aux gouvernements, en vue de l'adoption d'une convention à une session ultérieure.

Lorsque la commission à laquelle la Conférence avait renvoyé cette question se réunit sous la présidence de Mgr W.H. Nolens (Pays-Bas), le président, appuyé par le rapporteur, Arthur Fontaine (France), en appela aux délégations pour qu'elles s'abstiennent de débattre de la question quant au fond. Il fut rappelé à plusieurs reprises à la commission que sa tâche consistait simplement à examiner le projet de questionnaire, mais ce fut en vain. Des discussions s'engagèrent sur les implications éventuelles de certaines formulations; par exemple, en demandant aux Etats Membres s'ils considéraient que les employeurs et les travailleurs devaient avoir le droit de s'associer, ne fallait-il pas aussi leur demander si à leur avis, ils avaient le droit de ne pas s'associer? Plusieurs versions différentes du projet furent mises aux voix à propos de cette question et de diverses autres. Pour finir, la commission recommanda que la question de la liberté syndicale ne figure plus à l'avenir à l'ordre du jour de la Conférence; en plénière, il y eut 28 voix en faveur de son inclusion et 66 contre.

Tout au long des travaux de la commission, le profil des votes montra combien les différents groupes avaient des opinions tranchées sur plusieurs points controversés. L'un d'eux avait trait à la signification exacte des «objets non contraires aux lois» auxquelles les syndicats étaient censés s'en tenir. Les travailleurs en particulier se référaient à l'article 427 du Traité de paix de 1919, aux termes duquel «Parmi ces méthodes et principes [...] paraissent être d'une importance particulière et urgente [...] le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs». Ils ne voulaient en aucun cas d'une convention qui précise ce que les syndicats étaient autorisés à faire, de peur qu'un tel

texte ne soit interprété comme plaçant toute autre action hors du cadre de leurs droits. Les votes auxquels il fut procédé successivement donnèrent des proportions de pour et de contre de l'ordre de 24 à 12, 22 à 15, 19 à 16 et 18 à 17. Comme il était improbable qu'une commission ayant voté de la sorte puisse en arriver à un véritable accord sur une question d'une telle importance, on renonça à prendre une décision.

C'était là un revers pour les tenants de la liberté syndicale, mais le mouvement syndical ne renonça pas. Toutefois, à la fin des années vingt et au début des années trente, les syndicats se trouvèrent considérablement affaiblis par le chômage généralisé et la pauvreté qui sévissaient, et ils eurent à résoudre d'autres problèmes.

De même qu'en 1914, le début de la guerre en 1939 fut pour le mouvement syndical mondial à la fois source de problèmes et de possibilités nouvelles. Un grand nombre de travailleurs furent mobilisés à titre militaire ou civil et les libertés individuelles furent soumises à diverses restrictions: en particulier, les grèves furent interdites. Mais, en même temps, certains gouvernements comprirent que les syndicats pourraient être des alliés précieux en maintenant le moral dans l'industrie; c'est ainsi qu'Ernest Bevin, le responsable du plus important syndicat du Royaume-Uni, fut nommé ministre du Travail et qu'il eut maintes fois l'occasion d'accompagner le Premier ministre, Winston Churchill, lors de visites effectuées dans des villes, usines et ports où l'on déplorait de nombreuses victimes.

En dépit des difficultés de communication, d'énormes efforts furent déployés pour maintenir les liens entre les centrales syndicales; les gouvernements, y voyant un moyen de renforcer la bonne entente entre les puissances alliées, les encouragèrent. Bien entendu, la majorité de l'Europe et une partie de l'Asie et de l'Afrique se trouvèrent occupées pendant une grande partie de la guerre et le peu de contacts préservés le furent essentiellement grâce aux réfugiés venus de pays occupés.

A Londres, le Trades Union Congress (TUC) (Congrès des syndicats) tenta de former un comité consultatif censé rapprocher les représentants du Conseil central des syndicats de l'URSS et ceux des centrales syndicales des Etats-Unis, l'American Federation of Labor (Fédération américaine du Travail) et le Congress of Industrial Organizations (Congrès des organisations industrielles) (maintenant réunies sous le sigle AFL-CIO). L'AFL ayant décliné l'invitation du TUC, celui-ci forma deux comités, l'un anglo-russe et l'autre anglo-américain. On comprendra l'importance de ces événements lorsque l'on examinera les initiatives syndicales qui aboutirent à l'adoption de la convention n° 87, avec le soutien actif de l'Organisation des Nations Unies.

Dès que la guerre prit fin en Europe, en mai 1945, le mouvement syndical international commença à se remettre en place. Les SPI relancèrent leurs conférences et activités pour les travailleurs dans différentes branches, cependant qu'en octobre le TUC organisait à Londres une conférence des centrales syndicales nationales, où fut créée la Fédération syndicale mondiale (FSM) qui regroupait la plupart des centrales européennes ainsi que d'autres implan-

tées en Asie, en Amérique latine et en Afrique. En Amérique du Nord, le Canadian Labour Congress (Congrès du travail du Canada) et le Congrès des organisations industrielles adhèrent à la FSM, mais non la plus importante et la plus ancienne de ces centrales, la Fédération américaine du Travail. Les conditions étaient donc réunies pour que les organisations de travailleurs participent à nouveau pleinement aux activités de l'OIT. Elles furent aidées en cela par l'adoption de la «Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail» – dite Déclaration de Philadelphie – par la Conférence internationale du Travail réunie à Philadelphie en 1944. Cette déclaration réaffirmait les principes fondamentaux de l'OIT et les étendait à certains égards, notamment dans les domaines économique et financier; la mission de l'OIT en ce qui concerne les droits des travailleurs, y compris la liberté d'expression et d'association et le droit de négociation collective, y était réaffirmée². La voie était désormais ouverte vers l'étape suivante, l'adoption d'une nouvelle convention sur les droits syndicaux.

Les Nations Unies et l'OIT

La Charte des Nations Unies dispose que: «Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues [...] d'attributions internationales étendues [...] sont reliées à l'Organisation» (articles 57 et 63). En novembre 1945, la Conférence internationale du Travail adopta une résolution confirmant le souhait de l'OIT d'instaurer des liens de cette nature avec l'ONU. Un accord fut conclu en ce sens et approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies et par la Conférence internationale Sdu Travail.

En vertu de cet accord: «L'Organisation internationale du Travail est reconnue par les Nations Unies comme étant une institution spécialisée, investie de la responsabilité de prendre des mesures appropriées, aux termes de son instrument fondamental, pour l'accomplissement des objectifs prévus à cet instrument», et les deux organisations sont convenues de faire figurer à leur ordre du jour respectif des questions proposées par l'autre.

En janvier 1947, dans une lettre adressée au Secrétaire général de l'ONU, la FSM demanda que les questions ci-après soient inscrites à l'ordre du jour du Conseil économique et social (ECOSOC):

- les garanties d'exercice et de développement du droit syndical;
- l'égalité des droits sociaux pour les travailleurs immigrés.

Peu après, la FSM adressa une lettre où elle soumettait un projet de résolution à l'approbation du Conseil économique et social concernant le premier de ces deux points. (L'examen du second fut différé à la demande de la FSM). Ce projet appelait l'attention sur certaines interventions qui, était-il affirmé, «tendent, dans divers pays, à détruire les fondements mêmes du droit syndical». Il y était insisté sur la nécessité «de faire participer toujours davantage la collectivité à la direction générale de l'économie» et sur le fait

² Le texte intégral de la Déclaration figure en annexe à la Constitution de l'OIT.

que «la politique sociale et économique doit être déterminée avec la participation des intéressés, c'est-à-dire des producteurs». Le projet s'achevait sur un dispositif composé de cinq paragraphes concernant le droit syndical, dont le dernier était libellé comme suit: «Le Conseil économique et social décide la création d'une commission du droit syndical qui surveillera d'une façon permanente le respect du droit syndical. Chaque fois que les principes susmentionnés se trouvent être violés, la commission procédera aux enquêtes nécessaires et émettra des recommandations au Conseil économique et social sur les mesures à prendre» (Nations Unies, 1947a, pp. 333-337).

Quelques jours après, l'ECOSOC recevait de l'AFL une lettre datée du 12 mars, accompagnée d'un mémorandum où il était rappelé que le 20 août 1946, un document contenant un projet de «déclaration internationale des droits» avait été distribué aux membres de l'ECOSOC. Ce projet abordait entre autres les points fondamentaux soulevés par la FSM dans ses communications à l'ECOSOC. Dans son mémorandum, l'AFL reproduisait la partie IV de ce projet de déclaration des droits, qui traitait de questions relatives aux conditions de travail et à la liberté d'association (Nations Unies, 1947a, pp. 337-342).

L'AFL concluait son mémorandum en soumettant un long projet de résolution à l'approbation de l'ECOSOC, recommandant que conformément à l'accord conclu entre l'ONU et l'OIT, cette dernière se penche à bref délai sur la manière dont sont respectés les droits syndicaux et élabore des propositions en vue de prendre les mesures appropriées.

L'ECOSOC était donc saisi de deux séries de propositions concurrentes, l'une demandant que le Conseil lui-même prenne des mesures et l'autre recommandant que l'on en réfère à l'OIT conformément à l'accord conclu entre l'ONU et l'OIT. L'une et l'autre étaient recevables puisque l'ECOSOC, à la demande de l'Assemblée générale des Nations Unies, avait reconnu séparément la FSM et l'AFL et avait instauré de bonnes relations avec l'une et l'autre.

Pourquoi une organisation syndicale internationale telle que la FSM avait-elle prié l'ECOSOC de traiter quant au fond de la question de la liberté d'association cependant qu'une centrale nationale bien établie, l'AFL, souhaitait que l'ECOSOC renvoie la question à l'OIT? Il serait bien difficile de répondre à cette question si l'on ne se rappelait pas qu'à cette époque, le paysage politique international était en train de considérablement s'assombrir.

Les débats de l'ECOSOC, puis de l'Assemblée générale et de la Commission des droits de l'homme, montrèrent à quel point l'opinion était divisée sur des questions essentiellement politiques. Les représentants des pays socialistes, conduits par l'Union soviétique, appuyèrent sans réserve la FSM et le principe d'une intervention directe de l'ECOSOC. Quoique la discussion fût restée dans l'ensemble raisonnable et mesurée, il apparut clairement qu'aux yeux de certaines délégations, on ne pouvait compter sur l'OIT pour traiter les travailleurs avec équité, en raison essentiellement de la présence de représentants des employeurs. Les porte-parole des «pays non socialis-

tes», en revanche, témoignèrent de leur entière confiance en l'OIT, fondant leur argumentation sur les résultats obtenus par elle depuis 1919 et invoquant les articles pertinents de la Charte des Nations Unies et l'accord ONU/OIT.

Les débats qui se déroulèrent au sein des organes susmentionnés furent longs, répétitifs et laborieux, mais l'issue n'en fut à aucun moment douteuse. L'ECOSOC décida par 15 voix contre 3 de renvoyer la question du droit syndical à l'OIT, rejetant les propositions tendant à ce qu'il crée plutôt son propre mécanisme à cette fin. Si le vote avait penché dans un sens opposé, l'OIT aurait souffert un sérieux revers, qui aurait porté gravement atteinte à son prestige et à son efficacité.

Lors de l'examen des propositions de la FSM et de l'AFL, l'OIT était représentée par des observateurs aussi bien à Genève qu'à New York, conformément à l'accord conclu avec l'ONU. Cela se révéla extrêmement précieux, ne serait-ce que parce que le Bureau put ainsi prendre à l'avance des mesures en prévision d'une décision favorable de l'ECOSOC. Ce dernier ayant demandé dans sa résolution finale qu'un rapport lui soit fait dans les meilleurs délais sur les mesures prises, la Conférence internationale du Travail examina la question de la liberté syndicale à sa 30^e session, en 1947. La commission de la conférence qui fut chargée de cette question était d'une très haute tenue. Son président était David Morse (qui fut élu Directeur général du BIT l'année suivante et s'acquitta de ses fonctions d'une manière remarquable jusqu'à son départ à la retraite, en 1970). Plusieurs autres représentants des gouvernements étaient d'anciens ministres, ou bien avaient occupé des postes très élevés dans la fonction publique de leur pays. Les représentants des employeurs et des travailleurs étaient eux aussi des personnalités de premier plan, dont bon nombre étaient membres du Conseil d'administration du BIT; deux d'entre eux (Pierre Waline, France, et sir Alfred Roberts, Royaume-Uni), par la suite élus vice-présidents du Conseil d'administration, présidaient respectivement le Groupe des employeurs et le Groupe des travailleurs.

La commission examina rondement la question, et il n'y eut qu'une seule grave divergence de vues. De même que durant les premières années de l'OIT, les employeurs demandèrent que dans le projet de résolution à l'examen concernant la liberté syndicale et la protection du droit d'organisation et de négociation collective, les termes «ou de ne pas s'y affilier» soient insérés après «le droit de s'affilier» (à des organisations). La question fut résolue (après un vif échange de vues) au moyen d'un vote à l'issue duquel l'amendement des employeurs fut rejeté par 50 voix contre 41. Le rapport de la commission, qui comportait aussi un projet de résolution tendant à inscrire la question de la liberté syndicale à l'ordre du jour de la 31^e session de la Conférence en 1948³, fut adopté à l'unanimité lors d'une séance plénière de la Conférence. On pourrait affirmer que si 1998 est à bon droit considéré comme marquant le cinquantième de l'adoption de la convention n° 87 en 1948, c'est à la session de 1947 que tout s'est joué.

³ En vue d'un examen selon la procédure de simple discussion, ce qui est exceptionnel pour une question d'importance majeure.

Le Directeur général du BIT, Edward Phelan, fut donc en mesure, en juillet 1947, de faire savoir à l'ECOSOC, non sans une certaine satisfaction, que l'OIT avait donné suite à la demande qui lui avait été adressée et que la Conférence internationale du Travail avait, par une décision unanime, ouvert la voie à l'adoption d'une convention sur la liberté syndicale.

L'ECOSOC eut une nouvelle série de discussions tout à fait analogues à celles de la session précédente et, sans surprise, adopta une résolution par 15 voix contre 2 avec une abstention où il prenait acte du rapport de l'OIT et faisait part de sa satisfaction devant le travail accompli. Mais cette résolution allait plus loin: l'ECOSOC reconnaissait les principes énoncés par l'OIT, invitait celle-ci à poursuivre ses efforts afin qu'il soit possible d'adopter une ou plusieurs conventions, et disait attendre avec intérêt le rapport qu'il recevrait en temps voulu de la Commission des droits de l'homme sur les aspects de la question qui pourraient avoir leur place dans la Déclaration des droits de l'homme.

L'ECOSOC renvoya aussi le rapport de l'OIT à l'Assemblée générale, réunie à New York à l'automne de 1947. Cela donna lieu à de nouvelles discussions prolongées en commission comme en plénière, qui aboutirent à l'adoption d'une résolution où le principe du droit à la liberté syndicale pour les travailleurs était reconnu et où il était recommandé à l'OIT de poursuivre d'urgence, en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies, l'étude du contrôle de l'application des dispositions destinées à protéger les droits syndicaux et la liberté d'association (Nations Unies, 1947b, pp. 959-1018). Dans le rapport présenté à la Conférence internationale du Travail l'année suivante figurait le paragraphe ci-après, qui atteste l'importance que revêtaient ces événements pour l'Organisation: «La Conférence notera sans doute avec satisfaction qu'une collaboration particulièrement fructueuse entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail s'est établie à propos d'une question d'une importance vitale, pour les gouvernements aussi bien que pour les travailleurs et les employeurs de tous les pays du monde» (BIT, 1948a, p. 7).

L'adoption de la convention n° 87

Etant donné qu'à sa 30^e session en 1947, la Conférence internationale du Travail avait déjà décidé d'inscrire à l'ordre du jour de sa session suivante la question de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical, les préparatifs étaient déjà bien avancés pour l'examen de ces questions alors même que les discussions se poursuivaient encore à l'Assemblée générale et à l'ECOSOC.

Un rapport succinct sur les débats de la session de 1947, ainsi qu'un questionnaire sollicitant l'avis des gouvernements Membres sur les nouvelles mesures que pourrait éventuellement prendre l'OIT furent distribués à tous les Membres. En se fondant sur leurs réponses, le Bureau réalisa une analyse faisant ressortir qu'une forte majorité d'entre eux était favorable à l'adoption d'une ou de plusieurs conventions, et présentant une ébauche de la forme que

pourraient prendre de nouveaux instruments. Une commission fut créée à la 31^e session de la Conférence internationale du Travail (San Francisco, juin-juillet 1948) pour examiner la «question de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical». Là encore, il s'agissait d'une commission de haut niveau, présidée cette fois par James Thorn (délégué gouvernemental, Nouvelle-Zélande); comme précédemment, l'un des deux rapporteurs était un syndicaliste éminent, Léon Jouhaux (délégué des travailleurs, France).

Dans l'ensemble, les travaux de la commission se déroulèrent dans l'harmonie, chaque groupe faisant des concessions afin d'arriver à un accord. Il est certain que les participants étaient stimulés par le ferme soutien manifesté par l'Assemblée générale pour la tâche confiée à l'OIT et qu'ils voulaient obtenir des résultats tangibles. Il n'y en eut pas moins des points de désaccord évident, dont certains durent être tranchés par un vote. Les représentants de deux pays d'Europe orientale proposèrent de retirer le mot «employeurs» du texte soumis par le Bureau; ainsi, la convention ne concernerait que les droits des travailleurs. Une telle proposition était évidemment inacceptable pour la majorité des membres employeurs qui, sur ce point, bénéficièrent de l'appui des membres travailleurs ainsi que de la plupart des membres gouvernementaux. Par 6 voix pour, 101 contre et une abstention, la proposition de suppression fut rejetée. Peut-être en raison d'un malentendu, les employeurs ne représentèrent pas leur amendement de 1947 tendant à ajouter «ou de ne pas s'y affilier» après «de s'affilier à ces organisations». Le texte du projet de convention, établi par le Bureau compte tenu des réponses reçues des gouvernements préalablement à la Conférence, fut adopté par la commission presque sans changement.

Le rapport de la commission fut adopté à une écrasante majorité en séance plénière de la Conférence internationale du Travail. Il contenait le texte intégral de ce qui devint par la suite la convention n° 87. Deux discours prononcés en plénière méritent d'être cités dans ce contexte. Léon Jouhaux déclara: «Les représentants des travailleurs voteront la convention qui nous est soumise, mais je tiens à dire qu'ils ne la voteront pas sans certaines réserves» (BIT, 1948b, p. 238). Il expliqua ensuite que la nouvelle convention n'allait pas suffisamment loin à certains égards et qu'une importance excessive y était attachée à la souveraineté nationale, notion à ses yeux dépassée. Louis Cornil (Belgique), rapporteur et délégué des employeurs, exposa comme suit les vues de son groupe: «Employeurs et travailleurs ont abordé la discussion de ce projet de convention avec la même volonté d'aboutir. Les concessions importantes qui ont été faites de part et d'autre révèlent une confiance réciproque qui n'avait jamais eu l'occasion, je pense, de se révéler de façon aussi éclatante» (BIT, 1948b, p. 240).

L'impression générale était, comme le montrent ces réflexions ainsi que d'autres formulées par des membres gouvernementaux, que la nouvelle convention allait marquer une étape décisive dans l'histoire de l'OIT. On ne se rendit probablement pas compte qu'en adoptant la convention n° 87, on mettait aussi en place certains éléments clés de ce qui allait devenir la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies.

Qu'est-ce qui fait de la convention n° 87 un texte exceptionnel? Tout Membre de l'OIT doit avoir formellement accepté les obligations contenues dans sa Constitution, y compris le préambule et la Déclaration de Philadelphie, deux textes qui proclament l'un et l'autre le principe de la liberté syndicale.

Mais la convention n° 87 traduit ce principe en des droits spécifiques susceptibles de trouver leur expression dans des lois et d'être appliqués concrètement. A ce stade, il n'était pas particulièrement utile d'élargir ces droits: les dix articles sur la liberté syndicale sont clairs, concis et aisément compréhensibles pour tous. La Partie II sur la protection du droit syndical est plus concise encore, puisqu'elle ne comporte qu'une seule phrase; mais il est à noter que la Conférence, en 1948, inscrivit à l'ordre du jour de sa 32^e session (1949) un point intitulé «Le droit d'organisation et de négociation collective», décision qui aboutit en 1949 à l'adoption de la convention n° 98 qui porte le même nom. Les deux conventions sont normalement considérées comme un tout.

La convention n° 87 se caractérisait par l'affirmation sans équivoque des droits des travailleurs (et des employeurs). Pour chaque travailleur, qu'il se trouve à l'usine, à la ferme, à la mine ou à bord d'un bateau, ces articles sont brefs, faciles à comprendre, exempts de tout jargon juridique; c'est l'une des raisons pour lesquelles ils ont été reproduits dans tous les pays du monde où il existe des syndicats et constituent un élément essentiel de presque tout programme d'éducation des travailleurs.

Droits syndicaux et droits de l'homme

Si 1998 marque à la fois le 50^e anniversaire de l'adoption de la convention n° 87 par l'OIT et de la Déclaration universelle des droits de l'homme par les Nations Unies, il ne s'agit nullement d'une coïncidence. Les trois années qui suivirent immédiatement la deuxième guerre mondiale furent une période d'intense activité dans le domaine des droits de l'homme. En juin 1945, alors que la guerre n'était même pas terminée, la réflexion sur les droits de l'homme fut l'un des thèmes majeurs de la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale, à laquelle les organisations non gouvernementales furent étroitement associées et qui aboutit à la décision de créer l'Organisation des Nations Unies. Une plaque apposée sur le mur de l'hôtel Fairmont à San Francisco, où eut lieu cette conférence historique, témoigne de la participation de quarante-deux ONG, «dont l'action se fit sentir en particulier dans les dispositions de la Charte relatives aux droits de l'homme et dans les consultations engagées par les Nations Unies avec des organisations à caractère non gouvernemental». Des dirigeants syndicaux étaient présents et d'ailleurs, ainsi qu'il a déjà été indiqué, l'American Federation of Labor rédigea en 1946 son propre projet de déclaration internationale des droits et le soumit à l'ONU. Ainsi, 1948 fut une année de convergence de diverses activités menées simultanément par l'OIT, l'Assemblée générale, l'ECOSOC et la Commission des droits de l'homme. Durant toute cette période, l'échange d'observateurs fut pratiquement incessant, si bien

que le libellé des deux principaux documents considérés ne diffère, s'agissant des droits des travailleurs, que dans les termes précis utilisés. Une étude comparative des deux textes est présentée dans une récente publication de l'OIT (Swepston, 1998). S'agissant des droits syndicaux, le paragraphe 4 de l'article 23 de la Déclaration⁴ dispose: «Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts». La convention n° 87 est plus explicite et mentionne parallèlement les droits des employeurs, mais l'idée qui sous-tend les deux instruments est exactement la même. On notera en passant que Eleanor Roosevelt, alors présidente de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, manifesta son intérêt pour les droits syndicaux lors d'une séance de la commission en déclarant qu'en tant que membre d'un syndicat américain, elle avait le droit d'exprimer son point de vue.

L'utilité de la convention n° 87 pour les travailleurs

Evaluer l'efficacité des conventions a été une préoccupation constante de l'OIT depuis sa fondation en 1919. Elle a été particulièrement vigilante dans le cas de la convention n° 87, qui traite de l'aspect le plus fondamental des droits des travailleurs et des employeurs.

D'une part, la Constitution de l'OIT fait obligation à ses Membres de présenter un rapport annuel sur les mesures qu'ils ont prises pour donner effet aux dispositions des conventions qu'ils ont ratifiées⁵. Un résumé de ces rapports est soumis à la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations, qui fait elle-même rapport à la commission tripartite chargée de la même question lors de la session annuelle de la Conférence internationale du Travail, et cette dernière fait elle-même rapport à la plénière.

La Commission d'experts a aussi pour mission d'examiner en profondeur la mesure dans laquelle telles ou telles conventions et recommandations sont appliquées par tous les Membres de l'OIT et de publier chaque année une étude d'ensemble sur un thème particulier. Eu égard à l'importance des droits des employeurs et des travailleurs, le Conseil d'administration du BIT a prié la Commission d'experts d'examiner l'application des instruments ayant trait à la liberté syndicale plus souvent que toutes les autres catégories de conventions et recommandations. Aussi l'efficacité des conventions n°s 87 et 98 est-elle assujettie à un suivi permanent; on dispose donc maintenant d'un volume considérable de données concrètes sur la question, ainsi que des observations de la commission; tous ces éléments sont examinés par la Conférence internationale du Travail.

⁴ Le texte intégral de la Déclaration universelle des droits de l'homme est également reproduit en annexe au présent numéro de la *Revue internationale du Travail*.

⁵ Au 30 juin 1998, la convention n° 87 avait été ratifiée par 122 Etats Membres, et la convention n° 98 par 138 Etats Membres (Département des normes internationales du travail, BIT).

Ce serait un motif de satisfaction que de pouvoir affirmer à l'occasion du cinquantenaire de l'adoption de la convention n° 87 que l'existence de celle-ci, ainsi que le mécanisme complexe créé pour en assurer l'application (dont un élément clé est décrit ci-après) ont conduit à une amélioration générale de la situation en matière de droit syndical. Ce n'est malheureusement pas le cas. En 1983, dans sa cinquième *Etude d'ensemble sur la liberté syndicale et le droit de négociation collective*, la Commission d'experts décrivait comme suit la situation mondiale:

La commission a pu constater avec satisfaction [...] que, dans certains pays, à la suite de changements politiques profonds, les libertés fondamentales et les droits syndicaux ont été reconnus ou rétablis sur un plan global et que, dans d'autres, certaines améliorations législatives ont rendu la législation nationale plus conforme aux principes et normes des conventions. Elle doit cependant constater avec préoccupation que dans un certain nombre d'autres pays, la situation n'a guère évolué ou s'est même dégradée, et que les législations et/ou la pratique ne correspondent pas aux exigences des conventions.

Cela est confirmé par le fait qu'au cours des dernières années, le nombre des cas portés à l'attention du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration a augmenté de façon alarmante [...]» (BIT, 1983, paragraphes 413-414).

Le Comité de la liberté syndicale, créé par le Conseil d'administration en 1951, se compose de neuf membres – trois représentant les gouvernements, trois les employeurs et trois les travailleurs, ainsi que d'un président indépendant. A la fin du premier semestre de 1998, le Comité avait examiné 1972 cas d'atteintes alléguées aux principes de la liberté syndicale, portés à son attention par des organisations des travailleurs essentiellement. La gravité des allégations était extrêmement variable, allant de l'ingérence dans des activités aussi normales que le déroulement de réunions syndicales et l'interdiction de publications jusqu'à l'arrestation arbitraire, la détention sans jugement, les mauvais traitements, la torture, les exécutions et les «disparitions» de dirigeants syndicaux. Dans chaque cas, la plainte fait l'objet d'une enquête systématique, le gouvernement est invité à présenter sa version des faits avancés et dans les cas graves, l'OIT peut être amenée, avec l'accord du gouvernement intéressé, à envoyer un représentant chargé d'enquêter sur place, où il devra parfois rencontrer des personnes placées en détention. Dans un petit nombre de cas, le Conseil d'administration renvoie la plainte à la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, organe créé en 1950 en vertu d'un accord entre l'OIT et l'ECOSOC. On se rappellera qu'en 1947, l'Assemblée générale avait demandé à l'OIT non seulement d'envisager l'élaboration de normes relatives aux droits des travailleurs, mais aussi de mettre en place de toute urgence les mécanismes nécessaires pour veiller à ce que ces normes soient mises en pratique. Si la Commission d'experts s'inquiète de ce que la situation n'a guère changé dans certains pays au fil des ans, les trois groupes mandants de l'OIT ne sont pas moins préoccupés.

Les travailleurs, on le comprend bien, estiment être ceux qui ont le plus de raisons de s'inquiéter. Pendant deux siècles et demi, eux-mêmes et leurs prédécesseurs se sont battus pour être libres de s'associer afin de se défendre, souvent

au prix de lourds sacrifices. Ils disposent maintenant d'une organisation internationale dont les membres ont consenti librement à être liés par certains principes, y compris celui du respect de la liberté syndicale. En ratifiant la convention n° 87, une grande majorité de pays ont solennellement accepté l'obligation de respecter ces droits selon des modalités précises. Et pourtant, en dépit de tant d'efforts déployés sans compter ces cinquante dernières années, la charge de travail du Comité de la liberté syndicale, loin de diminuer, ne fait que croître.

Les rapports les plus récents de ce comité évoquent toute une série d'allégations effroyables. Il y est question de l'interdiction de réunions syndicales, de lois antisyndicales, de licenciements pour appartenance à un syndicat, d'atteintes aux droits normaux des ouvriers agricoles et des gens de maison, et dans un certain nombre de cas extrêmes, d'allégations de mauvais traitements, d'assassinats et de «disparitions» de responsables syndicaux.

On pourrait rétorquer que le phénomène est amplifié par ce que d'aucuns appellent «l'explosion de l'information». Peut-être la vie était-elle tout aussi cruelle voici un ou deux siècles; mais à l'époque, les communications étaient peu développées et les victimes réduites au silence, alors que de nos jours, une grave atteinte aux droits de l'homme peut sans difficulté être rapportée dans la presse, à la radio ou à la télévision très peu de temps après qu'elle ait eu lieu – voire en direct. Cet argument, on peut le constater aisément, n'est pas dénué de fondement. Il n'en reste pas moins que cette situation est incompatible avec tout ce que défend l'OIT; la justice sociale pour tous demeure un rêve lointain.

Certaines tendances économiques et sociales risquent aussi de freiner la progression vers les nobles idéaux consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme. Les travailleurs connaissent bien les dangers de ces deux maux inséparables – à leurs yeux – la décentralisation et la dérégulation. Dans de nombreux secteurs de la politique et des affaires, les gouvernements exercent moins de contrôle, se déchargeant ainsi des responsabilités qui sont les leurs en ce qui concerne le bien-être et la protection de leurs ressortissants. Associée à ce phénomène, on observe une énorme poussée, tant en nombre qu'en puissance, des sociétés multinationales, dont certaines ont davantage de pouvoir que les gouvernements des pays où elles opèrent. Du point de vue des travailleurs, cette évolution affaiblit considérablement la position des organisations chargées de les défendre. Dans certains cas, ils tentent de la contrecarrer en s'organisant à l'échelle internationale, afin que des travailleurs employés dans différents pays par la même société multinationale puissent présenter un front uni; mais le combat est inégal.

Ces dernières années, on a observé à la Conférence internationale du Travail une tendance de plus en plus marquée à critiquer l'ensemble du processus d'élaboration de normes. Bon nombre de délégués gouvernementaux ont fait valoir que les normes fixées par l'OIT nuisaient aux politiques économiques, surtout dans les pays en développement. Les délégués des employeurs n'ont pas tardé à leur emboîter le pas; toute proposition de nouvelle convention est presque systématiquement contrée par les employeurs, qui préfèrent les termes moins contraignants d'une recommandation. Cette

tendance est renforcée par le fait que les organisations d'employeurs et de travailleurs n'ont pas leur mot à dire au sein du GATT, devenu l'OMC, qui s'occupe de la libéralisation des échanges. C'est là un obstacle de plus sur la voie de la fixation de normes efficaces.

La Commission des droits de l'homme des Nations Unies est confrontée à des problèmes assez comparables; certains gouvernements, ayant accepté la Déclaration universelle des droits de l'homme et ayant dans certains cas ratifié les diverses conventions des Nations Unies qui en découlent, prétendent cependant que toute allégation de violation des droits de l'homme porte atteinte à la souveraineté nationale. Dès lors, l'échec apparent de l'OIT, qui n'a pu obtenir que la convention n° 87 soit universellement appliquée, relève en fait d'une tendance plus générale à revenir en arrière dans le domaine des droits de l'homme.

Dans un tel climat, les travailleurs qui participent aux travaux de l'OIT se voient contraints de continuer le combat contre tous ceux qui menacent la liberté syndicale. Il est indéniable que la convention n° 87 et plus particulièrement l'activité du Comité de la liberté syndicale se sont affirmées comme un précieux rempart contre l'injustice sociale: qu'il se soit agi de libérer des personnes injustement emprisonnées, de lever des restrictions à l'activité syndicale légitime, d'annuler des condamnations à mort, la convention a beaucoup obtenu en 50 ans. La législation de plus de la moitié des pays Membres de l'OIT a été rédigée ou amendée de manière à respecter les normes de l'OIT et notamment la convention n° 87. Il faut se réjouir de ce bilan. Mais les travailleurs ne sauraient s'en satisfaire alors que tant des leurs sont privés de leurs droits, soumis à des mauvais traitements et dans certains cas, présentés comme «ayant attenté à leur propre vie alors qu'ils se trouvaient en détention». Il semble que le Comité de la liberté syndicale aura un programme de travail lourdement chargé pour un grand nombre d'années encore.

Les travailleurs veilleront cette année à ce que ce cinquantième anniversaire soit largement et dignement célébré dans le monde entier; mais il n'y aura pas seulement de quoi pavoiser.

Références

- Alcock, Anthony. 1971: *History of the International Labour Organisation* (Basingstoke, Macmillan).
- BIT. 1983: *Liberté syndicale et négociation collective: étude d'ensemble*. Rapport III (partie 4B), Conférence internationale du Travail, 69^e session, 1983, Genève.
- . 1948a: *Liberté syndicale et protection du droit syndical*, Rapport VII, Conférence internationale du Travail, 31^e session, San Francisco, 1948, Genève.
- . 1948b: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 31^e session, 15^e séance, San Francisco, 1948, Genève.
- . 1921: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 3^e session, 3^e séance, 1921, vol. 1, Genève.

- Groupe des travailleurs du Conseil d'administration du BIT. 1993: *L'OIT vers le xx^e siècle*, Genève, non publié, nov.
- Nations Unies. 1947a: *Conseil économique et social: procès-verbaux officiels, deuxième année: quatrième session*, du 28 février au 29 mars 1947, Lake Success, New York.
- . 1947b: *Documents officiels de la deuxième session de l'Assemblée générale: séances plénières de l'Assemblée générale*, vol. II, comptes rendus sténographiques 13 sept.-29 nov. 1947, Lake Success, New York.
- Shotwell, James T. (directeur de publication). 1934: *The origins of the International Labor Organization*, vol. I: *History*; vol. II: *Documents* (New York, Columbia University Press).
- Sweptson, Lee. 1998: *The Universal Declaration of Human Rights and ILO standards: A comparative analysis on the occasion of the 50th Anniversary of the Declaration's adoption* (Genève, BIT).